

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

Les Sanctions de l'Article X du Pacte de la Société des Nations et le Gouvernement Français

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(Politique et Economique)

Présentée et soutenue le 10 Juin 1933, à 13 heures 30

PAR

Michel J. BLOT

Président : M. GIDEL, Professeur

*Suffragants : MM. GEOUFFRE DE LA PRADELLE, Professeur
BASDEVANT, Professeur*

PARIS

LES PRESSES MODERNES
45, RUE DE MAUBEUGE, 45

1933



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549908_0011

Les Sanctions de l'Article X du Pacte de la Société des Nations et le Gouvernement Français

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT
(Politique et Economique)

Présentée et soutenue le 10 Juin 1933, à 13 heures 30

PAR

Michel J. BLOT

Président : M. GIDEL, Professeur

Suffragants : MM. GEOUFFRE DE LA PRADELLE, Professeur
BASDEVANT, Professeur

PARIS
LES PRESSES MODERNES
45, RUE DE MAUBEUGE, 45

1933

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni im-
probation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions
doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.*



AVANT-PROPOS

Parmi les 26 articles du Pacte de la Société des Nations, aucun n'a donné lieu à autant de controverses et d'interprétations opposées que l'article 10, ainsi conçu :

« Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation. »

M. A. G. de La Pradelle écrivait, à ce sujet, en 1923 :

« Grâce à ce texte capital, véritable clé de voûte du système, la Société des Nations s'élève au-dessus de l'institution chère au pacifisme anglo-saxon des « Leagues to enforce Peace » pour devenir une véritable organisation d'entraide internationale contre la cupide entreprise des nations qui, par la force, cherchent à s'étendre aux dépens des autres » (1).

N'était-ce point, au reste, la pensée du principal fondateur de la Société, le Président Wilson, qui écrivait, dès 1919, dans son Mémoire au Sénat américain (19 Août) :

« Article X seems to me to constitute the very backbone of the whole covenant. Without it the league would be hardly more than an influent debating society. »

(1) T. Komarnicki. « La question de l'Intégrité territoriale dans le Pacte de la Société des Nations ». Paris 1923, thèse. Préface de A. G. de Lapradelle, p. III.

Parmi les auteurs anglo-saxons même, plus d'un a considéré l'article 10 comme conditionnant le développement futur de la Société des Nations. Ainsi, H. W. Taft (2) :

« Article X is one of the most beneficent provisions of the covenant, and it is absolutely necessary... »

Cette importance se conçoit aisément. Au sortir de la Grande Guerre, ce que l'opinion universelle réclamait avant tout, c'était une garantie contre le retour de semblable catastrophe, une garantie efficace de sécurité. Or, les deux conditions essentielles de la sécurité ne sont-elles pas le double maintien de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique, conditions essentielles de la vie des nations dans un labeur pacifique ?

« C'est une vérité élémentaire et que les critiques méconnaissent : Qui dit Société des Nations, dit garantie de l'intégrité territoriale. Et plus la Société des Nations sera parfaite, plus cette garantie sera complète » (3).

La position du gouvernement français à ce sujet ne pouvait faire l'objet d'aucun doute, d'aucune hésitation. Terre de convoitise et trop souvent d'invasion, avertie par le souvenir de plus d'une dure leçon, largement exposée de par sa position géographique, la France de tout temps, et plus spécialement au lendemain de l'immense conflit dont elle avait souffert plus que tout autre pays, ne pouvait que souhaiter une pacification stable des rapports internationaux. Le moyen qui s'en trouvait alors le plus indiqué n'était-il pas de soutenir et de fortifier le nouvel organisme créé par les traités de Paix, de donner aux articles du Pacte non seulement une valeur d'opinion, mais une efficacité réelle, notamment à ceux qui garantissaient l'in-

(2) « Occasional papers and addresses of an American Lawyer » p. 139.

(3) Paul Moriaud. « La Société des Nations et la Suisse », Berne 1919, p. 42.

tégrité territoriale et qui assuraient la sancion de cette garantie. Et nous saisissons là, d'un seul coup, l'ensemble des questions complexes et variées que soulève par voie d'interprétation ou de conséquences, ce fameux article 10 du Pacte.

Cette interprétation et ces conséquences furent envisagées en France avec ce souci de logique et de rationalisme si propre à l'esprit latin, opposé en ce domaine comme en beaucoup d'autres à l'esprit anglo-saxon fait d'un mélange déroutant de mysticisme nébuleux et d'utilitarisme opportuniste. Pour le Gouvernement français tout s'enchaînait, et s'enchaîne encore, avec une rigueur nécessaire : qui dit respect de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique dit maintien et garantie. — qui dit garantie dit sanction et sanction efficace. Si le fondement le plus sûr du Droit international est une conscience internationale, il serait vain de se dissimuler qu'elle est encore bien incertaine, et bien insuffisante à assurer le respect du Droit. Il faut donc, dans le domaine de la justice externe comme dans celui de la justice interne, une organisation de sanctions prévues et exécutoires. Enfin, cette garantie et cette sanction, conditions de la sécurité, conditionnent par là même l'une des œuvres les plus ardues, les plus délicates, et pourtant les plus nécessaires de l'après-guerre : le Désarmement. Faut-il ajouter qu'en cette année 1933, au milieu d'une poussée inquiétante de nationalismes agressifs et de revendications impératives, au moment où la conférence du désarmement se trouve menacée d'un échec à peu près total, où des incidents symptomatiques se produisent sur les frontières établies par les traités de paix et garanties par le Pacte, cette position doit être plus que jamais celle du gouvernement français.

Mais ce qui nous paraît évident ou nécessaire n'entraîne pas, loin de là, la persuasion ni l'approbation universelle. Le rôle général de la Société des Nations, et celui, particulier, de l'article X et de ses sanctions, ont été ailleurs conçus de façons très différentes et même tout à fait opposées. L'importance, toujours reconnue, n'en a été souvent que plus attaquée. Il

n'est pas un auteur qui n'ait signalé ces graves dissensions.

« De toutes les dispositions du Pacte de la Société des Nations, c'est sans doute l'article X qui a été l'objet des commentaires les plus contradictoires » (4).

« ...Mais si des hommes politiques ont ou regretté l'étendue et la généralité, ou au contraire déploré l'insuffisance de la garantie qu'il formule, si des juristes lui ont reproché le défaut de précision, adversaires et partisans reconnaissent généralement la place prépondérante que cet article s'est acquis dans le Pacte.

D'autre part, s'il est vrai que les traités internationaux puisent la principale garantie de leur observation dans leur compréhension et leur assimilation par la conscience vivante des peuples, nul doute qu'il ne faille considérer l'article 10, à raison de sa valeur psychologique, comme la clé de voûte du nouveau système de pacification mondiale » (5).

« ...Nous sommes au cœur du Pacte. Lors de la Conférence de la Paix on a déjà beaucoup discuté le principe de l'article 10 et depuis c'est au sujet de ce texte que ce sont livrées quelques-unes des batailles dont dépend l'avenir de la Société » (6).

Or « la multiplicité des interprétations professées au sujet de cet article procède non de son caractère juridique, mais des tendances politiques diverses » (5).

L'opinion du juriste suédois est peut-être trop absolue dans sa partie négative : même dans son aspect purement juridique l'article X n'est point d'une analyse toujours aisée, mais il est vrai qu'il a servi de

(4) T. Komarnicki. cf. cit. Introduction. p. 5.

(5) Olof Hoijer. « Le Pacte de la Société des Nations ». Paris, 1926, 8°. p. 167.

(6) Jean Ray. « Commentaire du Pacte de la Société des Nations selon la politique et la jurisprudence des organes de la société » Paris et Bordeaux, 1930. p. 341.

paravent à toutes les rivalités d'intérêts politiques. A son sujet encore, nous arrivons au grand problème des rapports du juridique et du politique dans la formation et l'évolution du Droit international : nous aurons à caractériser cette évolution et l'étape qu'y marque le Pacte, ceci d'autant plus nécessairement que la position du gouvernement français à l'égard de l'article 10 et des sanctions est commandée par des considérations politiques au premier chef. Si le travail juridique consiste essentiellement à se pencher sur un texte pour en préciser la portée, les règles de droit qu'il pose, ou la procédure qu'il établit, il ne faut pas oublier qu'un texte n'est pas tout par lui-même. Il est presque toujours l'aboutissement d'une longue évolution, il résulte souvent d'une préparation laborieuse et difficile dont il faut tenir compte ; il faut enfin, si l'on peut dire, le voir à l'œuvre, à l'épreuve des faits : il est aussi un point de départ. Tout organe à caractère plus ou moins juridique a sa jurisprudence, toute jurisprudence forme un recueil de décisions acquises dont l'influence peut être capitale sur les décisions futures. Nous avons donc à étudier l'article 10 dans son application qui a pu en être faite depuis la formation de la Société des Nations, ou d'après les nouveaux textes qui ont pu en modifier la portée, ceci toujours en tenant particulièrement compte du point de vue français.

Dans ce travail complexe, nous irons naturellement du général au particulier, méthode d'exposition qui a l'avantage de suivre le processus même du travail effectué vers une analyse de plus en plus serrée. Il nous faut donc tout d'abord caractériser l'évolution des rapports du politique et du juridique dans l'ensemble du Droit international et plus particulièrement au sujet de la garantie de l'intégrité territoriale.

CHAPITRE PREMIER

LES RAPPORTS DU POLITIQUE ET DU JURIDIQUE DANS L'ÉVOLUTION DU DROIT INTERNATIONAL

Le principe fondamental de la justice interne est de soumettre tout conflit, tout différend, à une autorité à la citation de laquelle il est impossible de se dérober, et qui rend une décision exécutoire ; le caractère principal de cette justice étant d'être permanente et obligatoire, son but de faire régner l'ordre et respecter le Droit. Pourquoi ne pas appliquer ces principes aux rapports des Etats ? De nos jours, on conçoit normalement l'Etat comme une personnification juridique de la Nation, ayant ses responsabilités vis-à-vis des Etats voisins comme les particuliers entre eux à l'intérieur du pays, et cela, indépendamment des responsabilités particulières des individus, et des changements de gouvernement ou de régime. Il n'en a pas toujours été ainsi. Pendant très longtemps les Etats, conduits par leurs intérêts politiques autonomes, se sont dérobés à toute intervention de caractère judiciaire, et ce au nom du fameux principe de souveraineté :

« La morale ne devait en aucune manière restreindre l'autonomie intégrale des Etats, chacun étant la puissance dans sa plénitude, le droit dans son absolutisme. Ils avaient donc le droit de poursuivre leur développement et leur prospérité par les moyens qu'ils jugeaient les meilleurs. Les actes de l'Etat relevaient d'une morale autre que celle des particuliers. Partout, et toujours, dans l'ordre interne et dans le domaine

des relations extérieures, l'on affirmait la même doctrine invariable, le même leitmotiv de la souveraineté parfaite, de la maîtrise intégrale, de l'autonomie absolue, qui excluaient même la notion de responsabilité » (1).

C'est la doctrine exprimée par Vattel au XVIII^e siècle (2) :

« Les nations (Etats) étant libres, indépendantes et égales, chacune devant juger en sa conscience de ce qu'elle a à faire pour remplir ses devoirs, il n'appartient ni à l'un ni à l'autre des intéressés, ni aux autres nations, de juger la question. »

Et plus loin (3) :

« Le droit de recourir à l'arbitrage peut être un devoir moral, mais ce n'est pas un devoir au sens juridique du mot... C'est à chacune (des Nations) de juger si elle est dans le cas de tenter les voies pacifiques avant d'en venir aux armes. »

Pourtant la notion d'intervention judiciaire dans les rapports internationaux n'était point totalement inconnue, même au Moyen-Age. Le Pape et l'Empereur prétendaient tous les deux à un certain pouvoir d'évocation et de juridiction, mais il est à peine besoin de souligner que cette justice n'avait aucun caractère absolu de permanence, d'obligation ni d'exécution. Elle n'était point, loin de là, universellement reconnue, elle n'était surtout en rien indépendante des influences d'intérêts politiques.

Parmi les doctrinaires et les précurseurs, Crucé, dans son « Nouveau Cynée » (4), ne conçoit la pacification que sous forme de permanence, de stabilité politique, sans aucune notion juridique de garantie, hors

(1) Olof Hoijer. cf. cit. Introduction, p. 2.

(2) Vattel. « Droit des gens ou Principes de la loi naturelle appliquée à la conduite et aux affaires des nations et des souverains ». 1758.

(3) Vattel. cf. cit. Livre II, paragraphe 335.

(4) Emeric Crucé. « Le nouveau Cynée ». 1623.

celle des conquêtes « fortifiées d'une longue possession », mais il a certainement influencé Grotius, qui, dès 1625, posait les principes du Droit international : droits, devoirs et responsabilités des Etats conçus comme des particuliers, et avec tant de force et de logique qu'ils renferment déjà toute la doctrine de Wilson, et que le droit contemporain n'a fait souvent que les reprendre et en tirer les conséquences nécessaires. Sully, dans son « Grand dessein » (1638), s'il parlait d'un profond remaniement territorial et politique, concevait aussi un arbitrage total, absolu, obligatoire et exécutoire. On peut même remonter plus loin : Dante, dès 1310, dans le « De Monarchia », avait établi un projet de Tribunal arbitral à compétence obligatoire et à décisions exécutoires. En somme, même dans le simple domaine de la doctrine, les idées les plus hardies n'ont pas été les plus tardives, et les siècles suivants ont souvent marqué un recul : Bentham (1789-1838) prévoyait une « Common Court of Judicature » mais sans aucun pouvoir coercitif. De même l'Américain Ladd n'accordait aux décisions de sa « Cour des Nations » aucune force exécutoire (1840). Et surtout, la notion d'organisme purement juridique n'arrivait point à se détacher clairement. Le projet de l'abbé de St-Pierre (1713-1717) était uniquement basé sur un système d'alliances politiques (5). La Révolution française a fortement contribué à faire du respect des souverainetés nationales une notion politique. La Sainte-Alliance de 1815 était beaucoup plus une entreprise de conservatisme politique légitimiste et anti-révolutionnaire, qu'une tentative pour établir les relations internationales sur une base de moralité. Les doctrinaires eux-mêmes hésitaient à condamner toute ingérence politique dans le règlement des différends entre Etats. Ladd (1840) à côté de sa « Cour des Nations » composée de jurisconsultes, établissait un « congrès des Ambassadeurs ».

Pourtant, en dépit des apparences, le xix^e siècle, dont l'histoire est une suite de revendications et de conflits issus du principe des nationalités, devait faire

(5) Abbé de St-Pierre. « Paix perpétuelle », 2 vol. Utrecht 1713.

beaucoup pour le développement du Droit international dans le sens d'une discrimination nécessaire entre le politique et le juridique. Ce fut en grande partie l'œuvre de très nombreuses sociétés de paix qui se créèrent alors en Amérique et en Angleterre. Leur programme général, s'il n'allait pas jusqu'à prévoir et organiser la force exécutive, la sanction des sentences, réclamait du moins la création d'un tribunal permanent d'arbitrage. On sait que la première conférence de La Haye en 1899, réunie sous l'initiative du gouvernement russe, établit la « Cour Permanente d'arbitrage de la Haye », non sans peine d'ailleurs ; quant à l'idée de donner à cette justice internationale un caractère d'obligation, elle souleva tant de résistances qu'il fallut l'abandonner. Le projet russe était pourtant plein de prudence et sacrifiait beaucoup au principe de la souveraineté des Etats. L'arbitrage n'était plus obligatoire dès qu'il s'agissait de l'honneur de la nation, de ses intérêts supérieurs, de ses biens imprescriptibles, et chaque Etat restait maître d'apprécier si tel cas devait être ou non soumis à l'arbitrage. A la deuxième Conférence de la Haye — en 1907 — on n'arriva guère qu'à modifier le nom de l'organisme judiciaire qui devint : la Cour de justice arbitrale. Là encore, les considérations politiques entravèrent toute tentative de développement d'organisation juridique — on se retrancha derrière les obligations constitutionnelles des gouvernements. Chose plus grave, le délégué allemand, Marschall de Bieberstein, d'accord en cela avec le délégué du Brésil, Ruy Barbosa, vint à la tribune affirmer qu'il était « absolument impossible de dresser dans un traité mondial une ligne de démarcation entre ces deux notions, le politique et le juridique ».

Or, là était, et est encore, comme nous le verrons, le nœud du problème. Telle était la situation au moment où éclata la guerre. Qu'en était-il résulté du point de vue particulier de la garantie de l'intégrité territoriale ? Aucune autre question ne s'était ressentie d'avantage de cette prédominance du politique et ce, depuis les précurseurs et les premiers projets qui, tous, avaient accordé une importance particulière à la garantie de l'intégrité territoriale. Le projet de Crucé, in-

Influencé par les grands bouleversements de la Guerre de Trente ans, visait simplement au maintien du *statu quo* territorial. Sully, au contraire, voulait préalablement procéder au remaniement général de l'état de possessions en Europe, pour arriver à une sorte d'égalisation des Puissances réunies en une « République Très Chrétienne » où le consentement général des « Associés » était nécessaire pour toute conquête, toute modification de territoire. Ce projet était nettement dirigé contre l'hégémonie de la Maison d'Autriche. Chez l'abbé de St-Pierre, le projet d'alliance perpétuelle devait garantir l'intégrité territoriale d'après la situation politique déterminée par le Traité d'Utrecht.

« Essentiellement conservateur, le projet répondait aux véritables intérêts français qui devaient s'opposer aux changements territoriaux en Europe et veiller au maintien du *statu quo*, celui-ci étant le plus avantageux à la Monarchie française. C'est pourquoi nous devons considérer ce projet plutôt comme un programme politique... (6).

Au XIX^e siècle et immédiatement avant la Guerre, on trouve toujours les auteurs partagés en deux groupes : ceux qui veulent garantir l'état de possession après remaniement général, et ceux qui veulent garantir le *statu quo* — partisans et adversaires de l'une ou l'autre méthode étant conduits par des mobiles d'ordre essentiellement politique. Ainsi le projet de Mme Eckstein (1907), discuté au Congrès pacifiste de Stockholm (1^{er}-5 août 1910) comportait pour tous les Etats l'obligation de respecter l'état de possession existant : c'était condamner toute tentative de restauration et d'indépendance de la Pologne, c'était consacrer l'annexion de l'Alsace-Lorraine à l'Allemagne. L'opposition la plus déterminée au projet Eckstein vint, au Congrès de Stockholm, des délégués français, et le Radical du 22 avril 1912 le qualifiait de « Pétition contre la justice internationale ». Ce sont des considérations analogues qui firent échouer la proposition du groupe américain à l'Union interparlementaire — Berlin 1908 — proposition qui réclamait pour cha-

(6) T. Komarnicki. cf. cit. p. 22.

que Etat représenté à l'Union, la reconnaissance de son droit de possession sur son « territoire indiscutable » (unbestrittenes Gebiet), tout traité d'arbitrage devant être précédé d'un préambule où se trouvait formulée cette garantie mutuelle de l'intégrité territoriale et la souveraineté intérieure, c'est-à-dire de l'indépendance politique. La difficulté était justement de définir ce territoire « indiscutable ». Si bien que Barthold, qui soutenait la proposition, essaya de la tourner en défendant le statu quo territorial du moment, par ces motifs, trop peu convaincants, qu'il ne fallait pas s'éterniser en des discussions sans issue sur les territoires contestés, et que le vainqueur, en assurant l'exploitation et la mise en valeur de ces territoires, avait acquis certains droits sur eux, essai hardi, mais condamné d'avance, de légitimation des conquêtes. La proposition fut reprise à la Conférence de l'Union interparlementaire de Genève, mais n'eut aucune suite, à cause toujours de la double question de l'Alsace-Lorraine et de la Pologne (7). Au nom de la délégation française, M. Le Foyer affirma que l'engagement général ainsi réclamé présentait trop de dangers, et M. Huysmans, délégué de la Belgique déclara ouvertement : « Pouvons-nous reconnaître l'intégrité du territoire aux Etats modernes, alors que la Pologne réclame son indépendance ? »

Rien d'étonnant si, en cet état des relations internationales qui devait subsister jusqu'à la Grande Guerre, la garantie de l'intégrité territoriale ne reposait que sur des bases politiques : systèmes d'alliances ou de blocs d'alliances destinés à maintenir un équilibre plus ou moins instable. Seule l'existence d'Etats neutres (Belgique — Suisse — Luxembourg) comportait des traités ou conventions établis sur des bases juridiques précises qui avaient l'avantage d'entraîner l'intervention des Etats garants en cas de violation de cette neutralité, mais l'inconvénient de maintenir, moralement tout au moins, les Etats neutres en une certaine condition d'infériorité.

(7) Annuaire de l'Union interparlementaire. Troisième année 1913.

Il est remarquable qu'en cette période d'avant-guerre ce soient les préoccupations politiques, d'ailleurs légitimes, du gouvernement français, qui aient empêché le règlement de cette délicate question du statu quo territorial (8). Mais, en dehors même de ces considérations, il était évidemment difficile de concevoir une garantie générale de l'intégrité territoriale tant que les Etats ne seraient pas groupés en Ligue ou Société. Quant au problème des sanctions de cette garantie, il est évident qu'il était encore plus difficile à résoudre et que rien de sérieux n'avait été prévu ni étudié à ce sujet. Reste à savoir ce qui fut effectué dans le cadre de la Société des Nations.

LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

ORGANISME JURIDIQUE ET POLITIQUE

Dans l'évolution qui tend à une discrimination plus nette du politique et du juridique, dans l'effort qui cherche à soumettre les conflits internationaux à une décision d'ordre judiciaire, quelle est l'étape marquée par la création de la Société des Nations, quel est son rôle ?

...On ne peut pas interpréter des questions relatives à la Société des Nations sans avoir compris sur quels fondements repose toute la construction juridique de cette Société. Et c'est là peut-être la partie la plus difficile de notre travail car nous nous trouvons en face d'une organisation nouvelle et qui à bien des égards, échappe à l'analyse juridique » (9).

(8) Par un retour des choses, sinon légitime, du moins fort naturel, les rôles sont aujourd'hui intervertis : Pour des considérations politiques, c'est le gouvernement français qui défend maintenant un statu quo territorial issu des traités de paix, statu quo que les pays voisins vaincus (et pas seulement eux) se refusent à considérer comme indiscutable.

(9) T. Komarnicki. *cf. cit.* p. 135.

Or, cette organisation nouvelle n'a pas été l'œuvre d'un homme, d'une doctrine, ou d'un pays. C'est une œuvre complexe et collective qui a répondu au désir général, mais très vague, de prévenir le retour d'un conflit mondial ; sous des textes trop concis (sans que cette concision soit une preuve de précision) se sont cachées et se cachent encore des aspirations, des craintes, et même des mentalités opposées, et des intérêts politiques divergents. Le Pacte n'est donc pas un exemple de formules juridiques, construit d'après la méthode constitutionnelle anglo-saxonne, il comprend des formules générales destinées à être précisées, interprétées, complétées. Par là même, la Société des Nations devait rester une institution en grande partie politique :

« La première constatation qui s'impose, c'est que le Pacte est un texte politique au moins autant que juridique » (10).

Du moins il est hors de doute que ses auteurs l'ont voulu ainsi. En cela rien d'étonnant : les auteurs du Pacte étaient pour la plupart des hommes politiques et les auteurs des Traités de Paix, dont le Pacte lui-même n'est que l'ensemble des 26 premiers articles. Des juristes même ont volontiers accepté cette absence de précision juridique, ainsi le grand juriste italien Scialoja dit :

« Il était impossible de prévoir quelles pouvaient être les limites de l'action du Conseil et de la Société elle-même ; devant cet inconnu de l'avenir on a pensé qu'il convenait mieux de formuler des principes un peu vagues et qui, comme tels, pouvaient, par la suite, s'adapter aux circonstances ; ce qui explique pourquoi beaucoup d'articles du Pacte sont un peu indéfinis et pourquoi on ne peut pas leur appliquer les règles d'exégèse comme les juristes les appliquent aux articles du Code Civil et du Code Pénal » (11).

C'était une de ses idées favorites :

(10) Jean Ray. cf. cit. p. 12.

(11) Actes de l'Assemblée. 1923. Première Commission p. 13.

« Il est impossible d'interpréter les articles du Pacte comme ceux du Code Civil » (12).

« Il faut éviter la cristallisation des règles » (13).

Cette méfiance envers le juridique correspondait tout à fait aux tendances anglo-saxonnes, très opposées aux « technicalities », et singulièrement favorables aux solutions d'opportunisme politique. Miller, le célèbre jurisconsulte de la délégation américaine à la Conférence de la Paix, s'exprimait ainsi à propos de l'agression » :

« But probably it was wise to leave the matter vague and uncertain. Complete and final precision in any international document, particularly regarding such a momentous issue, is not always desirable » (14).

Mais, au moment de la rédaction du Pacte et dans les premières années de la Société des Nations, il faut dire que ces tendances ne rencontrèrent aucune opposition générale chez la délégation française ou de la part du gouvernement français. Les uns et les autres ont voulu, ou du moins accepté, cette orientation vers les décisions de circonstance. Hommes politiques ou juristes l'ont proclamé ou reconnu. Clémenceau a signé aux côtés de Wilson et de Lloyd George, le memorandum du 6 mai 1919, où il était affirmé que les articles du Pacte ne devaient pas être soumis à une interprétation strictement technique. Le doyen Larnaude, de la délégation française a écrit :

« Le caractère de la Société des Nations... est avant tout politique. Le caractère juridique ou judiciaire n'y figure qu'à un très faible degré... absence de formules précises, nettes, tranchantes... c'est à une solution non pas judiciaire, mais politique des conflits que les au-

(12) « Actes de l'Assemblée ». 1922. Première commission p. 25.

(13) « Journal Officiel » de la Société des Nations. 1927, p. 133.

(14) Miller D-H. « The Drafting of the Covenant », 2 vol. 8°, New-York et Londres. t. I. p. 181.

teurs du Pacte ont donné toutes leurs préférences » (15).

En 1927, à propos de la délicate question des transports en Sarre, M. Briand soutint avec quelque vivacité cette prédominance du politique :

« Opposer nos thèses juridiques dans ce milieu confraternel, je ne sais pas si ce serait une bonne chose... Une thèse juridique est une chose bien délicate et bien dangereuse. Le mieux qu'on puisse faire, dans nos Assemblées, des thèses juridiques, c'est de les inviter à sommeiller dans l'hospitalité douillette et bien-faisante des dossiers, et de ne les en sortir que le moins possible » (16).

Cette souplesse des textes, ce caractère politique du fonctionnement de l'institution, ont sans doute leurs avantages, nous verrons quels en sont les inconvénients trop certains. Faut-il en arriver à affirmer que la Société des Nations manque totalement de base juridique ? C'est la thèse de Mill :

« No one can carefully examine this covenant without discerning that it is the work of politicians and not the work of jurists. They have created an organ of power, but not an institution of justice. They have not distinctly recognized any rights, or made any provisions for determining them on judicial grounds » (17).

Cette opinion tranchante fait bon marché de la Cour Permanente de Justice internationale, née sous le régime de la Société des Nations. Mais il faut reconnaître que ce régime et le rôle de la Cour tel qu'il y est conçu, n'ont point marqué un progrès dans l'évolution du Droit international telle que nous l'avons caractérisée. L'origine de l'institution nouvelle vient en grande partie de l'activité déployée pendant la guerre mê-

(15) Larnaude. « La Société des Nations ». m. 4^e 1920. pp. 4, 10, 11, 12.

(16) Journal Officiel de la Société des Nations. 1927. pp. 408-409.

(17) D. J. Mill. « Present Problems in Foreign Policy ». New-York et Londres. 1919.

me par les grandes sociétés de paix américaines, notamment la *League to Enforce Peace*, dont le programme, repris et développé par Wilson, avait le double avantage de comporter l'obligation juridique et une discrimination voulue des conflits et organes politiques et judiciaires. L'obligation juridique munie de contrainte devait appeler les conflits judiciaires (contestation ou violation d'un droit reconnu d'après un texte — traité ou convention) devant l'organe judiciaire ou arbitral, et les conflits politiques (portant sur toute question hors d'un droit écrit et reconnu) devant l'organe politique ou conciliateur. Le projet anglais supprimait cette discrimination : tout différend pouvait être porté devant l'organe politique, de même que le tribunal arbitral pouvait connaître de différend non juridique. La thèse anglaise, essentiellement opportuniste, ne voulait prévoir que l'obligation de résoudre pacifiquement un conflit : peu importait qu'il fut ou non porté devant un juge : c'est la thèse anglaise qui l'a emporté hors de l'élaboration du Pacte, et l'article 15 porte que tout différend qui n'a pas été de mutuel accord soumis à l'arbitrage vient devant le Conseil ou l'Assemblée. Le juridique se trouve par là sacrifié au politique : le règlement judiciaire n'est point obligatoire ; les parties ne s'y soumettent que d'un mutuel accord, sinon le conflit vient devant l'organe politique. Ajoutons que, d'après une réserve d'origine américaine, la Société des Nations doit se dessaisir de l'affaire si, de l'aveu des deux parties, elle ressort essentiellement du droit interne. Le Conseil et l'Assemblée n'ont point adopté le principe de la justice obligatoire, on n'a voté qu'une « clause facultative de l'arbitrage obligatoire », formule prudente qui, par le rapprochement de deux termes contradictoires ne fait que souligner l'insuffisance du résultat obtenu. Nous aurons à revenir sur les efforts postérieurs à la création de la Société des Nations. Mais nous devons dès maintenant souligner les conséquences de cet état de choses au sujet de l'article 10 du Pacte. Le règlement d'un conflit relatif à une violation de l'intégrité territoriale d'un Etat, ou de son indépendance politique se trouvant réunis à l'Assemblée ou au Conseil la grosse difficulté réside dans la règle d'unanimité exigée.

Alors qu'une sentence judiciaire n'exige que la majorité des voix (ou, au plus, une certaine majorité, les $\frac{2}{3}$ ou les $\frac{3}{4}$ des voix par exemple) (18), une décision de l'organisme politique, en l'occurrence le Conseil de la Société des Nations, doit obtenir l'unanimité des voix (à l'exclusion de celles des parties) : c'est le trop fameux « *liberum veto* » dont l'histoire n'a que trop souvent prouvé qu'il était un instrument d'anarchie et d'impuissance, et c'est ce qui explique la tendance des Etats à préférer un règlement politique particulièrement respectueux du principe de souveraineté dont nous avons déjà parlé. L'élaboration et la rédaction du Pacte montrent combien on a voulu respecter ce principe et n'y porter que le moins d'atteintes possible, sans doute dans la louable intention de ne pas susciter par de trop grandes hardiesses, des oppositions déclarées et inévitables envers l'œuvre nouvelle. On le voit déjà pour l'interprétation du Pacte : composé de formules plus ou moins vagues et générales, on ne peut l'appliquer sans l'interpréter ; l'assemblée ou le Conseil doivent adopter des interprétations, mais ces interprétations ne sont que de simples directives et n'ont point la valeur de « résolutions » (19) ; ce ne sont point des interprétations « authentiques ». Elles n'engagent en rien l'avenir, elles sont accidentelles et ne valent que pour une solution de circonstance, dans telle affaire bien déterminée. Seul, chaque membre de la Société des Nations, en tant qu'Etat souverain, a qualité pour interpréter le Pacte, principe reconnu et proclamé en de fréquentes occasions, notamment par M. Loudon, des Pays-Bas, en 1923 :

« L'interprétation du Pacte, je suis sûr que nous en sommes tous convaincus, est, en dernier ressort, de la compétence de tous les membres de la Société (20).

(18) Rappelons que le projet d'union douanière austro-allemande ne fut condamné qu'à une infime majorité, grave question néanmoins, qui intéressait au plus haut chef le statu quo territorial et l'indépendance politique de l'Autriche.

(19) Opinion de M. Fernandes (Brésil) « Actes de l'Assemblée », 1921. Première Commission, p. 95.

(20) « Actes de l'Assemblée », 1923. Séances plénières. p. 144.

Citons, à ce sujet, une opinion française, celle de M. Raynald (1921) : (21).

« Le Pacte n'a acquis sa pleine valeur que parce qu'il a reçu l'adhésion constitutionnelle des peuples qui ont adhéré à la Société des Nations ».

Mais l'inconvénient du principe est évident, tout spécialement pour un conflit du genre de ceux visés par l'article 10 : Ces interprétations individuelles des membres souverains de la Société ont beaucoup de chances d'être divergentes. « Le jour ou un texte ambigu sera invoqué dans un conflit, on se trouvera dans une impasse » (22).

C'est pourquoi le doyen Larnaude, au nom du gouvernement français, avait déposé un amendement à l'article 14, tendant à confier à la Cour Permanente de Justice internationale, tout ce qui concernait l'interprétation du Pacte. L'idée avait une telle valeur, et répondait à un tel besoin, qu'elle a été reprise plusieurs fois (23). Pourtant rien n'a été décidé à ce sujet. L'amendement Larnaude a été rejeté, notamment à la demande de M. Orlando (Italie) et de Lord Cecil (Empire Britannique) ; on a voulu laisser au Conseil, qui applique le Pacte, le soin de résoudre les difficultés d'interprétation. Là encore le juridique a été sacrifié au politique.

En tout cas, rien ne permet de considérer la Société des Nations comme le prolongement de l'alliance des pays vainqueurs, alliance destinée particulièrement à maintenir les avantages (avantages territoriaux entre autres) consécutifs à la victoire. Dans son grand discours prononcé le 27 septembre 1918, au Metropolitan Opera de New-York, Wilson avait bien précisé que cette Ligue des nations devait être autre chose qu'une nouvelle alliance limitée aux nations présentement groupées contre un ennemi commun (24). Il ne voyait dans

(21) « Actes de l'Assemblée ». 1921. Première Commission, p. 104.

(22) Jean Ray. cf. cit. p. 44.

(23) Jean Ray. cf. cit. p. 45.

(24) W. Wilson. Messages et discours. Traduction Roustan Paris 1919. p. 308.

la Ligue qu'une meilleure garantie de l'observation du Droit International, et il pensait déjà y admettre l'Allemagne, ce qui devait se réaliser plus tard. Si le Pacte faisait partie intégrante des traités de Paix, ces traités eux-mêmes prétendaient marquer le point de départ d'une nouvelle vie internationale. Le but d'une alliance étant le plus souvent d'établir une entente en vue de réaliser certains desseins précis et à caractères politiques, il ne saurait s'agir en aucun cas d'appliquer cette définition au rôle et à l'action de la Société des Nations. Le préambule même du Pacte indique clairement combien plus générales étaient les fins que s'étaient proposés les créateurs de l'institution : garantir la paix, observer rigoureusement les prescriptions du Droit international, faire régner la justice, etc. Il s'agit donc là de la reconnaissance de certains principes, et non pas de buts concrets et particuliers, et c'est pourquoi les obligations passives des membres de la Société sont beaucoup plus précises que leurs obligations actives pouvant conduire à une action matérielle. Par là, la Société reprend un caractère essentiellement juridique. Faut-il alors croire à un équilibre parfait des diverses forces, morales et matérielles, politiques et juridiques, dont elle dispose, faut-il résoudre ces apparentes contradictions en la considérant comme un véritable Etat, soumis, comme les Etats particuliers, à la séparation des pouvoirs, un super-Etat ayant ses organes politiques, ses organes judiciaires, sa police ? On pourrait répondre tout de suite qu'elle est une institution trop jeune pour être déjà si évoluée, si perfectionnée (25). Nous retrouvons là le trop fameux principe de la souveraineté des Etats particuliers dont l'influence, nous le verrons, devait fortement menacer le sort de l'article X.

« Il est difficile de ne pas mettre au seuil de nos explications, la formule : « La Société n'est pas un super-Etat » ; car cette maxime a été dès l'origine opposée à ceux qui craignaient de voir les souverainetés nationales sacrifiées ; et elle a été depuis, en maintes occa-

(25) Olof Hoijer. cf. cit. p.

sions, reprise comme l'expression d'une chose évidente et indispensable » (26).

Ces préoccupations se firent sentir avant même la formation de la Société des Nations ; en 1915, un mémoire publié par le comité suisse d'études pour la paix insistait sur une garantie mutuelle de leurs frontières entre les futurs membres de la Société comme la protection la plus efficace, et il concluait ainsi :

« ...C'est aussi la seule qui soit admissible tant qu'on ne voudra pas songer à introduire les moyens de contrainte dans le domaine du Droit international et à établir un pouvoir exécutif international » (27).

En Amérique un article de la « New Republic » (20 mars — 26 juin 1915) : « Pacifism and the League of Peace », réclamait au contraire une limitation sensible de la Souveraineté des Etats. Beaucoup d'auteurs pacifistes, notamment en Amérique, se montraient favorables à l'institution d'un gouvernement international assez fort — doctrines qui provoquèrent de vives réactions au nom des souverainetés nationales.

« Les thèses les plus extravagantes furent immédiatement lancées dans la presse, et l'une des plus fréquemment soutenues fut celle du Super-Etat, du Super Gouvernement qui régirait dans une paix perpétuelle les destinées des peuples » (28).

Wilson lui-même était disposé à aller assez loin dans cette voie ; si d'un côté il insista fréquemment au cours de la guerre sur la nécessité de constituer une Ligue des Nations dans laquelle les petits Etats seraient sur un pied d'égalité absolue avec les grandes Puissances, son premier projet (celui du Colonel House), sans modifier cette conception égalitaire des souverainetés nationales, portait néanmoins une atteinte assez

(26) J. Ray. cf. cit. p. 56.

(27) Cité dans R. Bourne. « Towards an enduring Peace », 1914-1916.

(28) H. Lalouel. Les conceptions politiques de la Société des Nations et l'élaboration du Pacte. (Revue générale du Droit international public, 2^e série. t. IV).

sensible à l'étendue de cette souveraineté puisqu'il prévoyait la possibilité, pour la future Ligue, de modifier du jour au lendemain le statu quo territorial par un vote acquis des 3/4 des voix. Les projets gouvernementaux de la Société des Nations marquèrent une réaction très nette contre toute tentative de création d'un super-Etat. Les Anglais comptaient beaucoup plus sur la force de l'opinion publique que sur une organisation internationale fortement conçue. L'article II du projet italien portait proclamation de l'indépendance politique des Etats, principe évidemment énoncé contre toute menace de conflit ou d'ingérence d'un Etat voisin, mais qu'il s'opposait aussi à la création d'un super-Etat. Le projet suisse était extrêmement modéré et voulait dans la future Ligue une organisation aussi peu coercitive que possible. Le projet français, s'il mettait la force à la disposition de la Société, se préoccupait de garantir à tous les Etats, petits et grands, l'exercice de leur souveraineté, et non de la limiter. Pourtant aucun autre pays n'avait plus que la France intérêt à ce que les garanties établies par la nouvelle organisation internationale fussent des garanties efficaces. C'est sur le double chapitre de la sécurité et des sanctions que la thèse française devait s'affirmer avec le plus de force et de continuité. Or, le Gouvernement français ne pouvait se contenter de garanties dont l'efficacité dépendrait uniquement de la bonne volonté et de la décision des Etats particuliers. On sait que ce fut le projet américain, combiné avec le projet anglais, qui servit de base pour l'élaboration du Pacte, et que la rédaction ainsi obtenue, faite de formules trop imprécises, souleva de vives critiques parmi ceux qui auraient voulu

« une autorté capable d'imposer la puissance de la Société aux facteurs de troubles et d'assurer la maîtrise de la paix » (29).

Il est clair que les gouvernements n'ont pas voulu d'un organisme supérieur aux injonctions duquel les Etats particuliers eussent été soumis. C'est le Conseil

(29) G. Scelle, « Le Pacte des Nations et sa liaison avec les traités de Paix. Paris, 1919. p. 201.

Fédéral Suisse qui a le plus nettement défini cette préoccupation.

« La Société des Nations doit poursuivre un but clairement déterminé, à savoir le maintien de la paix future ; elle ne peut employer que les seuls moyens susceptibles de lui permettre d'atteindre ce but. Elle ne doit par conséquent limiter la souveraineté des divers Etats que dans la seule mesure qui est absolument nécessaire pour atteindre le but élevé qu'elle se propose (30) ».

Si le Pacte imposait aux membres de la Société des engagements nécessaires, rien n'indiquait que les mesures d'exécution qui pouvaient en résulter fussent ordonnées par un organisme placé au-dessus des Etats, qui restaient donc entièrement maîtres d'ordonner, ou non, les dites mesures. Il fut donc reconnu que la création de la Société des Nations n'apportait rien de plus à la limitation des souverainetés particulières qu'un traité international ordinaire. On put même soutenir que certaines conventions internationales antérieures avaient été plus loin :

« Provisions conferring powers upon the Council have been pointed to as an excessive delegation of sovereignty. But the power delegated is no Greater than that conferred by the Bryan treaties upon arbitrators, a majority of whom may be foreigner, and it is far than that by which the members of the Postal Union renounce their important Government prerogative of fixing rates of foreign postage » (31).

Aussi les affirmations des personnalités les plus connues, juristes ou hommes d'Etat, ne manquent-elles pas de reprendre la formule classique : la Société n'est pas un super-Etat. Citons, entre autres, cette phrase de Lord Curzon à la première réunion du Conseil :

« On a quelquefois dit que la Société des Nations impliquait l'institution d'un Super-Etat et d'une super-souveraineté. Le nom même de la Société des Nations

(30) Message du Conseil fédéral.

(31) H.W. Taft. cf. cit. p. 170.

devrait suffire pour écarter cette fausse conception » (32).

Lord Parmoor en 1925, MM. Politis et Vandervelde en 1927, donnèrent des avis analogues ; l'affaire de la protection des minorités bulgares en Grèce (1924-1925), l'action de la Société des Nations en faveur de l'Autriche, ont été l'occasion de réaffirmer le principe (33). Citons à ce dernier sujet, l'opinion de M. Avenol : il considère l'action de la Société « comme une collaboration qui ne porte aucune atteinte à la souveraineté des Etats » ; et il ajoute : « Je crois que cet exemple est intéressant pour l'avenir » (34). Cette prudence restait entière même pour une simple manifestation d'opinion : à propos de la nécessité des ratifications gouvernementales pour les amendements au Pacte, M. Motta déclarait en 1923 : « Toute résolution de l'Assemblée qui pourrait avoir le caractère d'un reproche à l'égard d'un Etat, quel qu'il fut, n'est pas conforme à l'esprit du Pacte, qui a proclamé comme base la souveraineté totale et absolue des Etats... » (35).

On a souvent défendu les prérogatives de l'Assemblée vis-à-vis du Conseil comme la garantie de toutes les souverainetés nationales à l'égard de l'organisme plus restreint ; c'est ainsi qu'à propos de la discussion du Traité d'assistance mutuelle, en 1923, le délégué de la Colombie, M. Urrutia, déclara au nom de l'égalité juridique de tous les Etats :

« Les peuples du nouveau monde désirent enfin que, l'application rigoureuse des pouvoirs donnés à l'Assemblée par le Pacte, s'évanouisse la crainte de voir la Société des Nations devenir un Super-Etat » (36).

Citons enfin cette affirmation de M. Hymans, en 1922, qu'il est impossible que les membres du Conseil

(32) Journal officiel de la Société des Nations. 1920, p. 21.

(33) Jean Ray, cf. cit. p. 56.

(34) Jean Ray, cf. cit. p. 57.

(35) Actes de l'Assemblée, 1923. Procès verbaux des séances plénières, 1923, p. 88.

(36) Actes de l'Assemblée, 1923. Procès verbaux des séances plénières, p. 154.

se saisissent « d'autorité d'une question que les gouvernements qu'ils représentent discutent ailleurs » (37).

Cette unanimité d'opinions est frappante et elle n'a pas manqué d'influencer et souvent de limiter l'action de la Société. Pourtant « lorsqu'un principe est affirmé avec tant d'insistance, c'est que son autorité commence à fléchir » (38). Si les limitations de souverainetés consécutives au Pacte ne sont point d'un ordre différent de celles qui ont, de tout temps, suivi la conclusion de traités internationaux, du moins ces limitations ont été multipliées par l'action de la Société. Les opérations de protection des minorités, de contrôle financier, de lutte contre la prostitution et l'opium, et en général, la multiplication des conférences, commissions, enquêtes, etc... ont consacré l'activité d'un pouvoir quelque peu indépendant et supérieur à l'égard des Etats.

On a pourtant répété que la société n'était pas autre chose qu'un organe des Etats et citons à ce propos quelques opinions françaises autorisées. C'est celle de Clémenceau, dès 1919, qui ne voit pour la Société d'autres forces que celles qui seront mises à son service par ses membres (39). C'est celle de Léon Bourgeois, à la 4^e session du Conseil :

« La Société doit éviter tout ce qui lui donnerait l'apparence d'assumer les responsabilités d'un Etat » (40).

En 1924, M. Hanotaux appuyait les réflexions suivantes de Lord Robert Cecil : « ...On peut utilement exercer de l'influence, non pas sur la Société des Nations, en tant qu'organisme, mais seulement sur les gouvernements qui la composent... Le Conseil n'a été institué que pour permettre aux Gouvernements de coopérer... » (41).

(37) Actes de l'Assemblée, 1922, Procès verbaux des séances plénières, pp. 87-88.

(38) Jean Ray. cf. cit. p. 59.

(39) Procès verbaux de la 2^e session du Conseil, p. 60.

(40) Procès verbaux de la 4^e session du Conseil, p. 4.

(41) Journal Officiel de la Société des Nations, 1924. pp. 329-331.

Cette conception affaiblit fortement les caractères juridiques de la Société des Nations, caractères pourtant indéniables. La Société a sa correspondance, sa personnalité juridique dès 1920, à propos d'une commission envoyée en Russie, le Conseil affirmait :

« La Société des Nations est une unité internationale ayant pour but l'établissement de la justice et de la paix. Les délégués ne représentent pas tel ou tel Etat, mais la Société elle-même » (42).

D'autre part, pour son installation à Genève la Société a été considérée comme une personnalité juridique. On a voulu lui refuser le droit de donner directement des ordres, de percevoir directement des fonds, mais, en pratique, on n'a pu maintenir ce principe absolu ; le personnel de la Société est essentiellement international et sous la dépendance immédiate et exclusive des organes de la Société, et ce principe, lui a été formellement reconnu et maintenu. Enfin, la Société a, sur plus d'un point, une véritable activité gouvernementale. Elle a une activité diplomatique autonome, puisqu'elle peut correspondre et négocier soit avec ses propres membres, soit, ce qui est encore plus significatif, avec les Etats non-membres, négociations où elle défend les intérêts d'une cause réellement internationale, et non ceux de tel ou tel Etat, ou groupe d'Etats. La Société a donc des fonctionnaires qui ont reçu les privilèges et immunités diplomatiques ; elle a aussi des bureaux dans plusieurs capitales. Il y a donc là un commencement d'une véritable organisation gouvernementale. Enfin, si ce n'est point ici le lieu d'en développer les diverses modalités, rappelons que les traités de paix ont accordé à la Société une activité parfois étendue, sur certains territoires : les territoires sous mandat, la Sarre, la ville de Dantzig. Lord Balfour déclarait en 1921 :

« Nous gouvernons en réalité deux régions importantes de la terre et nous sommes appelés à en gouverner d'autres » (43).

(42) Journal Officiel de la Société des Nations, 1920. p. 149 et ss.

(43) Actes de l'Assemblée. Procès verbaux des séances plénières. 1921. p. 190.

C'est surtout à propos de la Sarre que cet acte de Gouvernement a été reconnu à la Société, et à son organe, la Commission de Gouvernement. Citons à ce propos les déclarations très nettes des délégués français, celle de Briand :

« Au Conseil, c'est une constatation que j'ai faite avec un grand plaisir, on a toujours eu le sens de l'autorité. Toujours, lorsque nous avons eu conscience que nos agents n'avaient pas démerité, nous nous sommes efforcés de leur témoigner la plus grande confiance et de grandir ainsi l'autorité qui leur est indispensable pour l'accomplissement de leur tâche » (44).

Celle de M. Hanotaux :

« Ce qui caractérise le régime du bassin de la Sarre c'est que la Commission y est un véritable gouvernement et ce mot « gouvernement » est, en effet, répété plus de dix fois dans le texte... La Commission de Gouvernement n'administre pas. Ce n'est pas un organe administratif, mais un Gouvernement » (45).

La Commission elle-même posait le principe dans toute sa rigueur :

« L'exercice de tous les droits de la souveraineté appartient à la Société des Nations, représentée par sa Commission qui agit en qualité d'Etat souverain » (46).

N'oublions pas que ces affirmations répondaient à la thèse allemande qui considérait toujours la Sarre comme étant sous la souveraineté du Reich. Voilà un exemple particulièrement délicat et significatif des rapports de la Société des Nations avec les souverainetés nationales dans une question d'intégrité territoriale. Remarquons que dans cette affaire Lord Robert Cecil contrairement à ses idées bien connues que la Société n'était autre chose que les gouvernements qui la composaient, reconnut nettement que la commission représentait exclusivement la Société des Nations (47).

(44) Journal officiel de la Société des Nations. 1927. p. 408.

(45) Journal Officiel de la Société des Nations. 1923. p. 867.

(46) Journal Officiel de la Société des Nations. 1921. p. 1076.

(47) Journal Officiel de la Société des Nations. 1923. p. 863.

Il ne faut donc pas s'étonner de voir un homme d'Etat très modéré comme M. Motta, envisager la possibilité pour la Société de devenir un jour un Super-Etat.

« Tant que la Société ne sera pas un super état, ce qui reste une éventualité éloignée — elle ne disposera d'aucun moyen matériel, pas d'armée, pas de finances » (48).

La thèse française sur la Sarre, que nous venons de définir suffisamment, la politique du gouvernement français qui a toujours tendu à fortifier l'institution de Genève, notamment par une bonne organisation des sanctions et d'une force matérielle, nous indiquent combien l'attitude des délégués français à la Société des Nations a aidé à cette évolution, lente et incertaine encore, d'une limitation plus grande du principe de la souveraineté des Etats.

Le cadre juridique et politique de la Société nous est maintenant suffisamment connu pour nous permettre d'entrer plus avant dans l'étude de l'article 10 *du Pacte*.

(48) Actes de l'Assemblée, 1922, 6^e commission, p. 37.

CHAPITRE II

LA GENÈSE ET L'ÉLABORATION DE L'ARTICLE 10 SANCTIONS ET GARANTIES

La guerre mondiale et la violation de la Belgique, Etat neutre, par un de ses garants, ont eu forcément la plus grande influence sur l'évolution des idées en matière de Droit international, et notamment sur la double question des garanties et des sanctions, — les unes condition des autres, — la garantie effective d'un droit n'existant que si toute violation de ce droit entraîne immédiatement l'exécution de sanctions prévues contre le coupable. Les sanctions ont à la fois un effet répressif et préventif « répressif, amenant la punition du violateur de la règle de droit, préventif, en ce qu'elles devraient par leur gravité et la certitude de leur application retenir de commettre une telle violation l'Etat qui en serait tenté » (1)..

Si l'Angleterre et l'Amérique ont joué le plus grand rôle dans la formation de la Société des Nations, c'est surtout la France qui a insisté sur l'organisation des sanctions ; aucun pays ne se trouvait plus qu'elle intéressé à ce que les garanties fussent accompagnées et, si nécessaire, suivies de sanctions efficaces ; de là, chez les auteurs, des professions de foi très nettes, ainsi M. Weiss :

(1) F. Cosentini. *Préliminaires à la Société des Nations*. Paris, 1919, p. 200.

« Le droit international de demain, le droit de la paix, ne peut se passer de sanctions ».

Et M. Louis Renault (2). — Mais si cette thèse était celle de la presque unanimité de l'opinion française, des préoccupations analogues se manifestaient ailleurs. Ainsi en témoigne le rapport d'un juriconsulte suisse, M. Huber, à la commission spéciale de la Confédération helvétique :

« Quoique l'exigence de sanctions internationales ne soit pour le moment qu'une thèse d'ordre politique, le changement survenu dans les idées régnantes à ce sujet est d'une haute importance à cause de l'effet psychologique qu'il peut avoir » (3).

En Angleterre, auteurs et sociétés pacifistes se préoccupaient surtout d'organiser une Ligue générale de défense mutuelle contre toute agression, contre toute annexion effectuée sans le consentement des peuples. Restait à définir ce terme d'agression. L'opinion anglaise, très prudente, ne prétendait pas supprimer tout risque de conflit armé, elle réclamait simplement l'essai et l'épuisement préalable de tous les moyens possibles de règlement pacifique. L'agresseur était celui qui s'était soustrait à ces formalités. Le mouvement pacifiste britannique comptait beaucoup sur ce délai qui accorderait à l'opinion publique la possibilité d'influencer la suite des événements, mais les divers projets se montraient fort imprécis sur les devoirs positifs des membres de la future ligue, et sur les mesures d'exécution possibles sinon nécessaires. Les auteurs anglais voulaient éviter d'accorder à la Société le pouvoir de modifier le statu quo territorial ; leurs tendances étaient essentiellement conservatrices.

« Ils voulaient garder intacte la souveraineté des Etats particuliers. Une Société des Nations qui aurait des devoirs positifs, devrait avoir des compétences d'un Super-Etat » (4).

(2) T. Komarnicki. *cf. cit.* pp. 58-59.

(3) Message du Conseil Fédéral. p. 223.

(4) T. Komarnicki. *cf. cit.* p. 66.

Nous saisissons dès maintenant une opposition très nette entre ces tendances et celles du Gouvernement français : « En examinant la constitution d'une autorité internationale comme un problème pratique d'actualité, nous trouvons nécessaire de définir les questions au sujet desquelles les Etats pourraient admettre d'être liés par la décision d'un organe de gouvernement international. Ces questions ont été définies par l'exclusion de tout ce qui toucherait à l'indépendance ou à l'intégrité territoriale de l'Etat » (5.)

Ainsi s'exprimait le commentateur du projet de la Société Fabienne, ce projet qui était le plus hardi parmi les projets anglais. Dans les pays neutres on se préoccupait surtout d'établir des garanties contre des visées impérialistes et annexionnistes analogues à celles de l'Allemagne de 1914. Le principe le plus fréquemment affirmé était celui du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, principe entendu beaucoup moins sous sa forme positive (qui pouvait conduire à de profonds remaniements territoriaux), que sous sa forme négative et conservatrice de condamnation des conquêtes. La garantie de l'intégrité territoriale devenait un moyen d'assurer le statu quo issu de la guerre, notamment en faveur des nouveaux Etats créés par les Traités de Paix ; ainsi, le mémoire du Comité suisse disait :

« Il est indispensable avant tout que les Etats qui participeront au Congrès se garantissent mutuellement leurs possessions territoriales telles qu'elles auront été fixées par le traité de paix » (6).

L'idée de garantie mutuelle se trouvait ainsi très prônée. On pourrait multiplier à ce sujet exemples et citations (7). En Allemagne même l'idée faisait de grands progrès. Le Professeur Schücking, pacifiste

(5) L. S. Woolf. « the framework of lasting peace ». Londres 1917 et « Un gouvernement international », traduction L. Suret. Paris 1916. p. 320.

(6) « Mémoires sur les bases d'un traité durable ». p. 39.

(7) Voir à ce propos les pages très fournies de la thèse de T. Komarnicki. pp. 70 et ss.

d'avant-guerre, très connu dès les Conférences de La Haye, ajoutait à la nécessité d'une garantie celle de mesures d'exécution internationale (8). La garantie de l'intégrité territoriale et le pacte contre l'agression ont été particulièrement bien étudiés par les auteurs allemands qui étaient en général de bons juristes, soucieux d'établir des bases techniques précises.

Il nous faut insister davantage sur les origines américaines de l'article 10. C'est cet article du Pacte qui a été le plus attaqué aux Etats-Unis et qui, en grande partie, les a empêchés d'entrer dans la Société des Nations. Et pourtant, il nous vient d'eux. Son origine remonte à leur propre histoire constitutionnelle : l'article III de l'acte de Confédération de 1777 est un engagement d'assistance mutuelle entre les Etats confédérés et contre toute agression. L'Amérique latine aussi a connu un mouvement fédéraliste très prononcé. En Amérique du Sud, la présence de larges espaces neufs, l'absence de contestations et de rivalités historiques et politiques, l'identité de race, ont donné aux nations un minimum de conscience commune et les conflits possibles n'y peuvent guère qu'être de caractère territorial. Les projets de confédération sud-américaine n'ont pas abouti, mais ils ont marqué le désir de garantir, par une assistance mutuelle, l'indépendance politique et l'intégrité territoriale des Etats, tout comme le Pacte que nous étudions. Le statu quo territorial devait être rigoureusement défini ainsi qu'une procédure nécessaire et collective pour toute modification de ce statu quo. Dans l'Amérique du Nord, la doctrine de Monroe aboutissait aussi à une garantie générale du statu quo territorial américain. Ici la question de l'influence américaine sur l'élaboration du Pacte de Genève est plus délicate, car la doctrine de Monroe a donné lieu à une foule d'interprétations très différentes, et surtout elle n'est plus, dans l'esprit de beaucoup d'Américains d'aujourd'hui, ce qu'elle représentait, chez son auteur même à l'origine. Est-elle un principe de droit, de droit international, de droit spécifique-

(8) W. Schücking. « Internationale Rechtsgarantien... ». Hambourg 1918. p. 34.

ment américain, ou un principe politique ? S'applique-t-elle uniquement aux Etats-Unis, à l'Amérique du Nord, ou à l'Amérique entière ? Il y a deux interprétations de la doctrine qui sont nettement incompatibles avec le Pacte de Genève : l'interprétation impérialiste, celle qui en fait la doctrine de l'hégémonie des Etats-Unis d'Amérique — et l'interprétation pan-américaine, qui s'applique à tout le continent américain, et qui tendrait à en isoler les intérêts contre ceux de l'ancien monde, interprétation assurément contraire au principe général de solidarité internationale proclamé par le Pacte de Genève. Mais ces deux interprétations se sont formées peu à peu. Primitivement, le message de Monroe se préoccupait essentiellement de garantir la souveraineté et l'indépendance des Etats américains. L'interprétation pan-américaine, sans désir d'isolement, aboutit à une entente régionale pour défendre la souveraineté et le territoire de tous les Etats américains. Par là, elle rejoint les essais de garantie mutuelle des Etats sud-américains : Wilson n'a fait que la reprendre en l'élargissant et en la portant sur le plan mondial. C'est dans cette mesure qu'elle est à l'origine de l'article 10. Influencés par les événements de la Grande Guerre les auteurs américains allaient assez loin dans leurs projets de Ligue des Nations. Le plus convaincu et le plus ardent était Roosevelt dont les idées déjà fortement conçues avant guerre, et évidemment confirmées et complétées par les événements de 1914, tendaient à ce qu'on a appelé un pacifisme belliqueux ; il réclamait non seulement une Ligue des Nations et une garantie générale, mais il voulait encore faire régner la paix par la force et organiser tout un système de sanctions. Beaucoup d'autres auteurs américains. Ch. W. Eliot, I. A. Hudson, Hamilton Holt, défendaient aussi l'idée d'une garantie générale, les Nations s'engageant mutuellement à respecter leur territoire et leur souveraineté, nous y retrouvons la querelle, déjà signalée chez les précurseurs, de ceux qui veulent fortifier cette garantie en définissant une fois pour toutes le statu quo territorial, et de ceux qui veulent prévoir des modifications en rapport avec une évolution inévitable de la vie des peuples. Ainsi chez Bourne, cette réflexion amusante :

« We might as well expect a baby to « live comfortably ever after » in its swaddling clothes. So it is with the European organism. It is as full of life, as perpetually in transformation, as the individual national molecule of which it is woven... » (9).

Nous avons déjà parlé de l'influence et du rôle des Sociétés de Paix, notamment de la « League to enforce Peace » ; son programme était modéré et ne s'écartait guère de la théorie de l'agression chère aux projets anglais ; elle ne prévoyait point la suppression de la guerre mais un délai consacré à l'épuisement des moyens de procédure pacifique. Pourtant, elle reconnaissait en certains cas, le besoin d'une force coercitive dans le règlement des affaires internationales ; là était la nouveauté la plus hardie et la plus intéressante. La « League to enforce Peace », précipitait ainsi l'évolution des idées et préparait l'œuvre de Wilson. Il a repris, développé et complété le programme de la Ligue qui l'a d'ailleurs suivi en accentuant progressivement son propre programme. Les papiers de H. W. Taft reconnaissent, dès 1918, la nécessité pour les membres de la future Société des Nations de contribuer à la formation éventuelle d'une armée internationale au service du Droit :

« Any practical League of Nations will require the United States to maintain a potential military force sufficient to comply promptly with its obligations to contribute to an international army, whenever called upon for League purposes... We know that the real hope of reducing armement and keeping it down is the maintenance of the League which shall insure justice and apply in its aid the major force of the world » (10).

Il n'y a donc pas eu, à l'origine, une opposition très nette entre les idées américaines et les idées françaises tant sur l'article X, ou plutôt sur la garantie que devait contenir le futur article X, que sur le rôle, en

(9) Bourne, *op. cit.* p. 60.

(10) Taft Papers on League of Nations. New-York 1920. p. 156.

général, de la Ligue des Nations. Les projets de Wilson étaient parfaitement conformes aux traditions historiques et aux conceptions juridiques américaines ; pour l'établissement des principes du nouveau droit international et des nouvelles et nécessaires garanties, il n'a fait que porter ces conceptions dans le cadre mondial (11). Et ce que nous avons dit de quelques auteurs américains montre bien qu'il n'était point isolé, il y était poussé par une importante partie de l'opinion. Dès 1916, il se déclarait partisan d'une Société des Nations, et déjà il considérait qu'il était capital de garantir, sur une base d'égalité juridique absolue, l'indépendance politique et l'intégrité territoriale des Etats, en prévoyant s'il le faut, l'action d'une force coercitive.

« Il faut créer une association qui garantisse intégrité territoriale et indépendance politique... La force ne sera plus au service des ambitions politiques ou des égoïsmes en conflit, mais au service de l'ordre universel, de la justice universelle, de la paix universelle ».

Que l'emploi de la force comme sanction de cette garantie générale en fut la suite logique, c'est ce que Lansing, adversaire résolu du système Wilsonien, reconnaissait lui-même.

« The President was entirely logical in this attitude. A guarantee against physical aggression would be practically worthless if it did not rest on an agreement to protect with force (12).

Dès 1917, nous constatons aussi que la doctrine de Wilson s'appuyait sur deux principes absolus. celui de l'égalité juridique des Etats, celui du droit des nations à disposer de leur sort ; autrement dit, Wilson n'était point partisan d'un statu quo territorial rigide ;

(11) Wilson a défini lui-même sa politique devant un groupe de journalistes mexicains (9 juin 1918) par laquelle ses projets purement américains n'étaient que la préface de ses projets mondiaux. cf. traduction Roustau, p. 283 : « Je vous avoue que j'étais impatient de voir les peuples des deux Amériques montrer la voie à suivre au reste du monde pour fonder la paix ».

(12) R. Lansing « The peace negotiations... ». Londres 1921, p. 35.

il prévoyait un très important remaniement des frontières d'après les légitimes aspirations des nationalités opprimées ou divisées jusque-là, comme la Pologne. C'était là une nouveauté capitale vis-à-vis du mouvement pacifiste d'avant-guerre qui avait surtout cherché à définir, à stabiliser le statu quo territorial, même en consacrant de grandes injustices. Rappelons que l'article 14 des fameux quatorze points de Wilson de 1918 posait déjà une première forme du futur article 10 du Pacte.

« Il faut qu'une association soit formée entre les Nations en vertu de conventions formelles, aux fins de procurer à tous les Etats, grands et petits également, des garanties mutuelles d'indépendance politique et d'intégrité territoriale » (13).

Et l'article 4 faisait de ces garanties efficaces la condition du désarmement. Cette double garantie lui tenait si bien à cœur que les articles 11 et 13 en exprimaient une application expresse et particulière à la Roumanie, à la Serbie, au Monténégro et à la Pologne. On retrouve cette préoccupation dans presque tous les discours de Wilson en 1918. Nous en arrivons maintenant aux projets officiels qui précédèrent l'élaboration définitive du Pacte, projets dont nous avons déjà dit quelques mots et défini les tendances générales. Le premier projet anglais de la commission Phillimore, qui fut communiqué à Wilson (mars-avril 1918), qui ne s'appliquait d'ailleurs qu'aux Etats « alliés » ne faisait que reprendre le premier programme, très modéré, de la « League to Enforce Peace », il ne garantissait que les sentences arbitrales et d'une façon flottante, aussi le premier projet américain, celui du colonel House, plus complet, reprit-il le principe de la garantie de l'intégrité territoriale, lié à celui du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ; nous savons déjà que ce projet accordant à la Société le droit de décider, aux 3/4 des voix, des modifications territoriales ; c'était, suivant le vœu de Wilson, laisser la voie ouverte aux révisions du statu quo. Cet article XX du projet House

(13) Wilson. Traduction Roustan. p. 235.

fut repris par Wilson à l'article III de ses deux premiers projets personnels. Déjà cet article était fort attaqué, et, auprès de lui-même, par le secrétaire d'Etat Lansing qui est à l'origine de la campagne formidable qui rejeta les Etats-Unis dans un splendide isolement, « au nom de la doctrine de Monroë ramenée à son interprétation la plus étroite » (14). En montrant toutes les conséquences logiques et les engagements étendus qui résulteraient du système wilsonien, Lansing voulait inquiéter l'opinion américaine et la séparer du Président. Très courageusement, Wilson maintint son article dans son troisième projet, en y précisant que l'intégrité territoriale n'était garantie que « contre toute agression extérieure », ceci toujours pour rendre possibles des modifications pacifiques du statu quo territorial. Or, l'Empire britannique se trouvait tout particulièrement menacé par cet article. Pour des raisons très diverses, politiques, économiques, sociales, etc... plusieurs de ses parties ne lui étaient rattachées que par des liens assez fragiles. Le mémorandum du général Bliss au président Wilson, à propos du 3^e projet, indiquait sans détours que l'Irlande ou l'Inde, par exemple, pouvaient se détacher de l'Empire dans un avenir assez rapproché. Le colonel House, plus hardi encore, avait même prévu le cas où le Canada demanderait son annexion aux Etats-Unis (15). On ne s'étonnera donc pas que l'action des délégués de l'Empire britannique ait fait modifier l'article III (16) ; le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes a disparu, et c'est ainsi que le dernier projet américain qui devait servir de base pour

(14) T. Komarnic i. cf. cit. p. 104.

(15) R. S. Baker. « Woodrow Wilson and world settlement ». New-York, 1922. p. 81 et t. III.

(16) Lansing. cf. cit. p. 94-95. « It was generally believed that the elimination of the modifying clause from the President's original form of guaranty was chiefly due to the opposition of the statesmen who represented the self-governing British dominions. It was believed that this opposition was caused by an unwillingness on their part to recognize or to apply as a right the principle of « self-determination », in arranging possible future changes of sovereignty over territories ».

l'élaboration du Pacte (Projet Hurst-Miller, 3 février 1919) n'a conservé que la garantie générale de l'intégrité territoriale.

LES AUTRES PROJETS OFFICIELS

Le projet officiel du gouvernement anglais était très catégorique sur la garantie de l'intégrité territoriale :

« Les parties contractantes... se proposent de respecter l'intégrité territoriale de tous les Etats membres de la Ligue et de les défendre contre toute agression étrangère, et ils conviennent de se prémunir contre toutes les tentatives de la part des autres Etats de changer par la force l'état territorial existant au moment de la conclusion de ce traité ou établi par les présents traités de paix ».

Ainsi, en Angleterre comme en Amérique, il y a eu un moment où l'opinion, même celle des sphères gouvernementales, n'était pas en opposition avec la thèse française de la nécessité de l'organisation rigoureuse des garanties internationales. Cette rigidité du statu quo territorial apparaissait pourtant aux Anglais eux-mêmes si dangereuse ou précaire que le projet, sans en définir très bien les motifs applicables, prévoyait des possibilités de modifications, sur l'initiative de la Ligue, quand le statu quo ne correspondrait plus à une situation normale et stable. Mais le projet anglais accordant aux grandes puissances une prépondérance indéniable dans la Ligue, on ne s'étonnera donc pas que les craintes et l'hostilité des petites puissances aient empêché ces dispositions de passer intégralement dans le Pacte. Le projet français était celui qui prévoyait la plus rigoureuse organisation des sanctions, notamment en établissant une armée internationale, ou, tout au moins, un Etat-major général permanent. Le projet italien négligeait la garantie de l'intégrité territoriale. Le projet allemand était au contraire très catégorique puisqu'il condamnait les guerres et exigeait, dans tous les cas, un règlement juridique

et non politique, des différends internationaux. Le projet hollandais condamnait aussi les guerres individuelles. Par contre, les projets autrichien, scandinave et suisse, étaient très modérés et très incomplets.

LA RÉDACTION DU PACTE

Les quatorze points de Wilson, dont le dernier, rappelons-le, prononçait la double garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique, devinrent, acceptés par l'Allemagne, la base de discussion pour l'élaboration des Traités et du Pacte.

« Ainsi, de tout le futur Pacte, c'est uniquement le futur article X qui, dès le début de la Conférence de la Paix, était reconnu et admis en principe » (17).

Les garanties de paix s'étrouvèrent donc le principal objet des discussions. Lord Robert Cecil y déclara...

« Dans aucun cas, aucune nation ne devra chercher à violer l'intégrité territoriale des pays dont le sort aura été réglé en conséquence de la guerre qui se termine, et aucun peuple ne devra entreprendre quoi que ce soit contre l'indépendance d'un autre peuple ».

Une résolution adoptée à la deuxième séance plénière proclamait que les buts de la Société des Nations étaient le maintien du statu quo mondial et la sauvegarde de la paix. Peu après l'ancien article III des premiers projets de Wilson, débarrassé du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et de la clause de révision du statu quo territorial, devint l'article VII ainsi conçu :

« Les hautes parties contractantes s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique actuelle de tous les membres de la Ligue ». L'article fut discuté le 6 février 1919, Lord Cecil réclama la suppres-

(17) T. Komarnicki. cf. cit. p. 122.

sion des mots « et maintenir contre toute agression extérieure » (and preserve against external aggression... »); cet amendement affaiblissait singulièrement l'article en supprimant les mots qui affirmaient le devoir, l'engagement positif des membres de la Société. C'était un recul très net de la délégation anglaise par rapport au projet officiel du 20 janvier. La délégation française voulait au contraire étendre cet engagement, cette aide positive, accordée par la Ligue, M. Larnau de proposa une rédaction abrégée qui généralisait l'application de la défense mutuelle :

« The high contracting parties undertake to respect preserve as against all external aggression the states members of the League ».

Puis de nouvelles propositions du délégué français réclamèrent l'addition du mot « mutually » après « undertake », et celle de la disposition suivante : « according to the provisions of the following article ». C'était insister très opportunément sur la nécessité de préciser l'article VII quant aux mesures d'exécution à prendre par la Société des Nations en cas de violation de l'article. Les réclamations françaises furent comprises et utilement appuyées par Wilson : à son instigation un second paragraphe fut ajouté à l'article et ainsi conçu :

« In case of any such aggression, the Executive Council shall advise the plan and the means by which the obligation shall be fulfilled ».

Ce rôle de la délégation française a été reconnu plus tard :

« The French certainly never at all opposed article X, but rather favored it, and the final clause of article X, as it now reads, was proposed and adopted on account of the views of the French and with their approbation » (18).

Peu de temps après (13 février 1919) l'article VII

(18) House and Seymour. « The story of the Peace Conference ». Londres, 1921. p. 505.

devint l'article X, et on y ajouta cette précision que l'action du Conseil pourrait se produire même seulement en cas de menace ou de danger d'agression (in case of any threat or danger of such aggression), ce qui lui accordait le droit de prendre certaines mesures préventives. C'est ainsi qu'on arriva à la rédaction définitive de l'article X. Notons qu'il n'a été alors l'objet d'aucune opposition déclarée, mais qu'il a tout particulièrement participé aux critiques de ceux qui reprochaient au Pacte son imprécision et son insuffisance. La définition de ses principaux termes (celle, notamment, des mots « agression » et « avise ») et des conséquences qui en découlent pour l'application de l'article, ne sont point tâche aisée. C'est au moment d'interpréter l'article que se heurtent les conceptions juridiques et les intérêts politiques. Pour cette interprétation même quelques discussions postérieures à la rédaction de l'article furent significatives. Wilson, après son voyage en Amérique, pendant lequel il avait pu sentir certaines craintes, certaines résistances dans l'opinion américaine, pour satisfaire cette partie de l'opinion qui voulait maintenir à la Doctrine de Monroë son sens régional et strictement américain (19), proposa (10 avril 1919) d'ajouter à l'article 10 la disposition suivante :

« Nothing in this covenant shall be deemed to affect the validity of international engagements such as Treaties of arbitration or regional understanding like the Monroë doctrine for securing the maintenance of Peace ».

(Rien dans le présent acte ne sera considéré comme affectant la validité des engagements internationaux comme les traités d'arbitrage ou des ententes régionales comme la doctrine de Monroë destinés à assurer le maintien de la paix).

La gravité de la question était telle qu'elle provoqua toute une série de différentes rédactions de cette formule. Sans doute dans l'esprit de Wilson ce n'était qu'une concession à ses adversaires d'Amérique, et nous avons montré dans quelle part la doctrine de Monroë

(19) Cf. Miller, *cf. cit.* pp. 276-277 et 374.

était à l'origine du système wilsonien. Pourtant cette addition, relative à un pays particulier, pouvait sembler un affaiblissement du principe général exprimé par l'article 10, d'autant plus que cette mention de la doctrine de Monroë semblait la ramener à une interprétation particulariste, c'est-à-dire plus au moins séparatiste vis-à-vis de l'action générale de la Société des Nations. La délégation française préférait donc qu'on laissât l'article 10 tel qu'il avait été précédemment rédigé. Elle fut aidée par une déclaration de Lord Robert Cecil reconnaissant que l'article 10 était de la plus haute importance pour la France. Sur l'affirmation de Wilson que le Sénat américain rejetterait le Pacte si l'amendement n'était point adopté, la formule américaine fut votée, mais sous forme d'un article séparé de l'article 10, l'article 21. Retenons de ces discussions le fait que dès ce moment, on avait admis l'importance légitime que le gouvernement français attachait à l'article 10, d'autant plus qu'à la même séance le doyen Larnaude ayant donné tout un commentaire de l'article, considérant qu'il impliquait des garanties et des engagements formels et qu'il obligeait la Société des Nations à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'efficacité de ces garanties. Or, ce commentaire n'avait suscité aucune opposition déclarée. Quant aux rapports de l'article 21 et de l'article 10, notamment en ce qui concerne le continent américain, nous y reviendrons plus loin.

CHAPITRE III

ANALYSE JURIDIQUE DE L'ARTICLE 10

D'APRÈS LE PACTE DE GENEVE

Le premier paragraphe de l'article 10 comprend deux obligations très différentes et qui s'appliquent indistinctement à tous les membres de la Société des Nations. La première est purement négative et n'ordonne que le respect de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des Etats. L'autre est positive et correspond à un engagement de la maintenir. Examinons successivement ces deux obligations.

L'obligation passive.

Cette obligation reçoit toute sa force du terme très fort : « s'engagent à », qui ne supporte aucune restriction. Elle s'applique, non seulement à tous les membres de la Société des Nations, mais à la Société des Nations elle-même, qui, nous l'avons vu, n'étant point un Super-Etat, doit respecter les souverainetés particulières et les droits fondamentaux des Etats, c'est-à-dire en tout premier lieu, leur territoire et leur indépendance. La Société n'a donc pas, selon d'autres principes fondamentaux qu'elle aurait proclamé siens et supérieurs à ceux des souverainetés particulières, le droit de se soustraire à l'obligation imposée à ses membres. C'est ce qui explique l'imprécision et la prudence des termes de l'article 19, le seul qui prévoie une modification du statu quo issu des traités de Paix :

« L'Assemblée peut, de temps à autre, inviter les membres de la Société à procéder à un nouvel examen des traités devenus inapplicables ainsi que des situa-

tions internationales dont le maintien pourrait mettre en péril la paix du Monde ».

Les termes « peut », « de temps à autre », « inviter », « procéder à un nouvel examen », indiquent très nettement qu'il s'agit là d'une procédure exceptionnelle et prudente, devant l'Assemblée dans laquelle le plus petit Etat a des droits égaux à ceux des plus grandes puissances, et sans aucun caractère autoritaire ou obligatoire. Par cet article 19 nous retrouvons l'éternelle querelle de deux écoles, ou si l'on veut de deux principes, celui du statu quo, celui de l'évolution inévitable. Et nous pouvons d'autant moins nous dérober à cette discussion que le texte français de l'article 10 précise la double notion d'intégrité territoriale et d'indépendance politique par le qualificatif « présente » et que l'article 19 avait été présenté, à la conférence de la Paix, comme un correctif nécessaire à l'article 10. Là encore, comme pour l'addition relative à la doctrine de Monroë, la délégation française fit reporter cette disposition à un autre endroit du Pacte ; une suggestion de Lord R. Cecil d'inclure simplement dans l'article 10 un renvoi à l'article 19 fut aussi écartée par l'intervention de Wilson, sur sa remarque que la délégation française tenait à conserver toute sa force à l'article et qu'il valait mieux éviter toute addition ou correction susceptible de l'affaiblir (1). C'est au nom des lois nécessaires de l'évolution que certains auteurs ont précisément attaqué l'article 10 :

« To set in notion and establish the principles contained in article X would be to suspend and halt the course of Nature, stop the stars in their courses, turn time backward in its flight, stop history and fly in the face of the immutable laws of motion and change which the creator has established » (2).

Sans se livrer à des réflexions aussi emphatiques qu'excessives, il est certain que de nombreux auteurs ou hommes d'Etat se sont élevés contre la notion d'un

(1) Miller. cf. cit. pp. 282-289.

(2) S. H. Clairborne. « Article X of the League from a Scientific and historical standpoint », p. 12.

statu quo rigide. Wilson lui-même, nous l'avons vu, avait voulu prévoir une procédure de remaniements territoriaux. Lord R. Cecil était non moins partisan d'une révision possible des traités. Les adversaires de l'article 10 lui ont donc reproché de vouloir tenter une cristallisation de l'état actuel de l'Europe. Mais au fond personne n'a eu réellement cette idée d'un statu quo intangible.

« On ne pouvait cependant fermer les yeux à cette vérité révélée clairement par l'histoire de tous les siècles, que la division politique des peuples et la détermination de leurs frontières sur la surface du globe se développent dans un mouvement pour ainsi dire ininterrompu de transformations soit paisibles, soit violentes, qui font désavouer aujourd'hui comme une injustice ce qui, hier, était proclamé et respecté comme un droit. Puisqu'on interdisait comme agent de modification l'agression extérieure, ne devait-on pas envisager d'autres moyens pour permettre l'adaptation éventuelle à des nécessités nouvelles » (3).

La procédure indiquée par l'article 19 semble insuffisante à beaucoup d'auteurs.

« ...l'Assemblée ne peut plus adresser aux Etats intéressés qu'une invitation à un nouvel examen. Cette invitation n'a que le caractère d'un vœu et quelle qu'en soit l'autorité morale, on ne peut plus lui reconnaître une autorité juridique quelconque...

« ...Ceux qui voulaient voir dans cet article (l'article 10) la canonisation de l'état actuel, et voulaient cela, les Etats qui devaient leur naissance aux traités de paix, ou en avaient obtenu une considérable extension de territoire, ceux-là pouvaient déduire du fait que l'article était complètement muet sur toute possibilité de remaniement des frontières actuelles, que la Société des Nations a voulu protéger une fois pour toutes le statu quo territorial contre tout changement violent, quelle que soit sa nature et quelle que fût sa cause. C'est d'ailleurs dans cet esprit que l'article 10 fut compris tout d'abord » (4).

(3) Hoijer. cf. cit. p. 173.

(4) Hoijer. cf. cit. p. 175.

La Commission des amendements, réunie sous la direction de M. Balfour, essaya de préciser le sens de l'article 10 en ces termes : « L'objet de l'article 10 n'est pas de perpétuer l'organisation territoriale et politique telle qu'elle a été établie et telle qu'elle existait à l'époque des récents traités de paix ».

Mais il n'est que trop évident que la vie des peuples et des Etats amène des changements inévitables. D'ailleurs, le mot français « présente » qui a été ajouté ultérieurement au texte primitif de l'article 10, ne correspond que très imparfaitement au mot anglais « existing » qui ne désigne que l'état de droit au moment où se présentera l'occasion d'appliquer l'article. Le commentaire officiel suisse est catégorique à ce sujet :

« L'expression « indépendance présente » du texte français ne rend pas exactement le sens des termes anglais « existing independence ». Dans le texte français original, le mot « existing » n'était pas traduit. Ce n'est pas le degré d'indépendance en 1919 qui est protégé, mais l'état des choses qui existera en droit au moment de l'agression injustifiable. »

Ajoutons que ces considérations s'appliquent aussi à l'intégrité territoriale. Il est donc avéré que le Pacte a voulu simplement éviter des modifications violentes et illégales du statu quo.

« ...à l'appui de cette idée que le but des fondateurs de la Société des Nations n'a nullement été de donner aux contours territoriaux dessinés par le traité de paix une immuable rigidité et d'élever un barrage contre les courants naturels de l'évolution internationale, on peut au surplus alléguer que l'article 10, a été proposé par la délégation américaine et que l'Amérique n'a tiré de la guerre aucun gain de territoire » (5).

Ces discussions élevées contre l'article 10, de même que l'élaboration de l'article 19, ne s'expliquent que par des considérations politiques. La grosse difficulté consiste à concilier le respect des traités en vigueur et les nécessités de l'évolution naturelle.

(5) P. Moriaud. cf. cit. p. 40.

« Il est impossible d'oublier que la paix se trouve menacée à la fois de deux manières : par le maintien aveugle de situations intenable, par la critique systématique des solutions acquises. Il sera longtemps nécessaire de manœuvrer entre ces deux écueils » (6).

C'est l'absence de préoccupations politiques ou d'intérêts directement engagés qui conduit certains états à ne point défendre le statu quo issu des traités de Paix. Ce sont au contraire des intérêts politiques qui conduisent la plupart des Etats vaincus à la révision des Traités. On conçoit aisément pourquoi la France résiste à ces tentatives révisionnistes, tant pour son propre compte que pour les intérêts menacés des Etats qui forment sa clientèle politique traditionnelle (Pologne, Roumanie, etc...). C'est là une nouvelle raison pour le Gouvernement français de vouloir donner ou maintenir toute sa force à l'article 10.

Cette question réglée, reprenons l'analyse de l'article 10 et soulignons combien l'obligation négative qu'il exprime est étendue ; ce « respect » qui y est proclamé vise et interdit non seulement l'agression directe et violente, mais encore tout acte qui pourrait atteindre l'intégrité territoriale et l'indépendance politique d'un Etat par des voies plus ou moins déterminées : en cas de soulèvement intérieur d'un pays, aucun membre de la Société n'a le droit d'aider les insurgés en quoi que ce soit. D'ailleurs le principe du respect des souverainetés interdit toute ingérence d'un membre et de la Société elle-même dans les affaires intérieures d'un autre membre de la Société. Et nous saisissons à ce propos l'un des grands défauts de la Ligue de Genève : c'est qu'elle n'est pas universelle. Il y a des Etats signataires des Traités de Paix quoique non membres de la Société, des Etats étrangers aux Traités comme à la Société. Elle n'est qu'une société, plus ou moins vaste d'Etats, et non pas la Société totale des Etats. Le respect exigé par l'article 10 ne s'applique pas aux droits fondamentaux des Etats non membres. Le Pacte n'a donc pas établi, en ce sens, des principes de Droit universels et absolus, par là encore, il reste trop essentiellement politique.

(6) Jean Ray. cf. cit. p. 560.

LES OBLIGATIONS POSITIVES DE L'ARTICLE 10 L'AGRESSION

L'obligation positive de « maintenir » est beaucoup moins rigoureuse que celle de respecter. Elle n'est pas absolue et ne joue pas en toutes circonstances, mais seulement en cas d'agression extérieure ou de menace ou danger d'agression. Nous en arrivons à la théorie de l'agression d'après l'ensemble du Pacte.

Il ne faut pas confondre guerre et agression. L'agression, visée par l'article 10, c'est une attaque directe contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un membre de la Société. La « menace » ou le « danger » d'agression, représente des manifestations, des attitudes, des intentions ou préparatifs, qui permettent de redouter cette attaque. L'agression est un acte unilatéral, tandis que la guerre implique l'existence de deux adversaires considérés sur un certain plan de parité. Evidemment, en fait, l'agression provoque presque toujours une résistance, et l'on passe ainsi, souvent très rapidement, à l'état de guerre. Le contenu même du Pacte admet et renforce cette distinction car, après l'article 10 qui vise l'agression, l'article 11 vise le cas de guerre ou de menace de guerre, et les articles suivants (12 à 16) organisent la procédure des règlements pacifiques ou l'exécution des mesures de sanction en cas de guerre, en violation des engagements pris aux articles 12-13-15. Les sanctions de l'article 16 ne s'appliquent qu'à ce cas de guerre très précisé. La sphère d'application de l'article 10 est donc différente d'autant plus qu'il concerne aussi les simples menaces d'agression. D'ailleurs la phase « agression » peut nettement précéder la phase « guerre ».

« Il appartient d'ailleurs, dans une large mesure, à la victime de faciliter l'intervention de la Société en laissant par son attitude l'acte d'agression dans tout son relief » (7).

(7) Jean Ray. cf. cit. p. 363.

Il peu y avoir intervention du Conseil au nom de l'article 10, dans la phase « agression », avant d'en venir aux mesures extrêmes prévues à l'article 16 pour la phase « guerre ».

« Seulement, c'est dans le cas où l'agression n'aura pas été arrêtée en sa première phase et sera devenue guerre par la résistance et, sans doute, la contre-attaque de la victime qu'il sera particulièrement essentiel de déterminer l'existence de l'agression pour établir les responsabilités et par conséquent pour dire contre qui devront être prises soit les « mesures » de l'article 10, soit les sanctions « de l'article 16 » (8).

La situation serait beaucoup plus simple si le Pacte avait porté une interdiction absolue de la guerre — ce qui n'est pas. Le préambule lui-même, en déclarant que les membres de la Société s'engagent à ne pas recourir à la guerre dans certaines conditions, implique que la guerre reste, dans toutes les autres conditions, possible et même légale. Le Pacte a simplement voulu l'obligation d'une tentative de règlement pacifique des différends internationaux, que ce soit par règlement judiciaire ou par conciliation politique. La guerre doit au moins avoir été précédée d'une délibération du Conseil ou d'une sentence arbitrale. La guerre est retardée, elle n'est pas forcément empêchée. Le Conseil peut ne pas aboutir à une décision unanime dans cette délibération, l'Assemblée (où seule la majorité s'impose) peut échouer aussi et alors la guerre reste permise. D'autre part, la guerre est permise comme mesure d'exécution, soit effectuée par un membre de la Société, soit par la Société elle-même contre un de ses membres qui ne respecterait pas la décision du Conseil ou la sentence arbitrale, ou qui recourrait à la guerre dans le cas prévu par l'article 16. Le droit de guerre a été simplement limité et réglementé. La guerre interdite c'est la guerre agressive. Dès avant guerre, cette notion a été ardemment discutée. Aucun Etat n'a jamais franchement accepté la responsabilité d'une agression. Le pacifisme anglo-saxon notamment a toujours cherché des crité-

(8) Jean Ray. cf. cit. p. 364.

riums formels de définition de l'agresseur. Dans le Pacte même, la notion d'agression est dominée par les idées anglo-saxonnes, c'est-à-dire essentiellement la nécessité d'un délai entre l'origine du conflit, du différend, et le recours à la force. L'agresseur est celui qui n'observe pas le délai établi par le Pacte, selon le projet du général Smuts. D'autre part, il n'y a pas seulement délai ; ce répit doit être utilement employé : il faut qu'il y ait examen du différend, en vue d'une solution pacifique, soit devant un organisme judiciaire, soit devant un organisme politique (rappelons, avec les conséquences qui en résultent, que ce mélange du juridique et du politique, est dû à la théorie anglaise qui est passée dans le Pacte). On retrouve la même idée dans le programme de « la Société fabienne », dans celui de la « League to Enforce Peace ». (N'oublions pas que ce principe d'un examen préalable n'entraîne pas forcément l'obligation et l'exécution de la décision obtenue). Le Pacte, là encore, est bien d'origine anglo-saxonne. L'agression est déterminée par la non-observation de la procédure indiquée.

« ...Only aggression recognized by the fundamental law is that which occurs when states or governments deprive persons of their fundamental rights without due process of law. Such aggression and such only is an aggression against all other states » (9).

Originellement, Wilson avait voulu la garantie absolue des droits fondamentaux de l'Etat (c'est-à-dire notamment de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique), mais il a dû y renoncer et la garantie a été limitée par l'insertion et la précision le « contre toute agression extérieure ». Certains auteurs, l'allemand Schücking en particulier, continuent à définir l'agression d'après le Pacte, comme tout attentat envers ces droits fondamentaux, même quand la procédure indiquée par le Pacte a été observée. Or, la limitation de la garantie est formellement impliquée par le contenu de l'article 10.

(9) A. H. SNOW. « A League of nations according to the American idea ». Washington. 1920. p. 14.

Nous aurons à revenir sur la théorie de l'agression d'après l'évolution du Droit international après l'élaboration du Pacte de la Société des Nations.

Pour continuer l'examen de l'article X, soulignons qu'il confie au Conseil le soin de déclarer l'état de fait d'agression. Cette déclaration n'est point abandonnée aux Etats particuliers. Devant les critiques des adversaires du Pacte, Wilson a ensuite admis que chaque membre de la Société était juge souverain en cette matière. Mais l'article 10 déclare sans obscurité aucune : « En cas d'agression... le Conseil avise... ». L'action du Conseil ne s'explique et n'est possible que s'il décide au préalable qu'il y a lieu d'agir ; sans doute serait-il préférable que pareille décision fut le fait d'une sentence judiciaire et non d'une décision d'un corps politique. Nous retrouvons là la vieille querelle du juridique et du politique, avec tous les inconvénients de la prépondérance du politique : impartialité douteuse, technique juridique aussi douteuse, influence des intérêts politiques, dangers de la règle d'unanimité, etc... Ce rôle du Conseil, en l'absence d'une déclaration d'origine judiciaire, s'impose d'autant plus que l'agression est un fait d'ordre international, que la définition juridique de l'agression n'a pas à être soumise à aucune souveraineté particulière. C'est une notion générale qui doit être permanente et universelle comme les principes fondamentaux du Droit international. D'autre part, l'article 10 ne vise très explicitement que les cas d'agression extérieure. C'est un fait bien établi que le Pacte se désintéresse des conflits et dangers de séparatismes intérieurs. La Sainte-Alliance en 1815 au contraire prétendait à un droit d'intervention dans les affaires intérieures des Etats, pour défendre la stabilité politique du monde contre les conséquences sociales ou nationales des idées révolutionnaires.

Quant au mot « agression » en lui-même il implique l'idée d'une invasion, d'une occupation armée de l'Etat victime, partielle ou totale. Toute autre mesure manifestation, préparatifs militaires, mesures économiques, etc, ne peut correspondre qu'à la partie de l'article X qui concerne la « menace » ou le « danger d'agression ». Ici encore le terme agression doit être pris, juridiquement, dans un sens précisé et limité ; il ne

s'agit pas du danger d'une guerre en général, admise ou non par la procédure du Pacte, car il faudrait alors recourir à l'article 11 (10). L'article 10 ne vise pas n'importe quelle violation de l'intégrité territoriale ou de l'indépendance politique, il faudrait alors attendre l'issue des hostilités, l'agression n'étant définie que par un fait avéré de conquête (11). La solution juridique est beaucoup plus simple si on applique à la menace d'agression le même criterium qu'à l'agression elle-même, en cas de différend international, il y aura menace ou danger d'agression si l'une des parties se livre à des manifestations, attitudes, préparatifs militaires et économiques, sans se déclarer au préalable disposée à observer la procédure indiquée par le Pacte.

Evidemment, dans la plupart des cas, l'agression se présentera rapidement comme un acte de guerre contraire aux engagements des articles 12-13-15 du Pacte, et alors c'est l'article 16 qui jouera. Donc, très souvent, ce sont les articles 16 et 17 qui préciseront les mesures à prendre en vertu de la garantie générale. Mais l'article 10 n'est pas noyé dans l'article 16. Il peut avoir sa propre utilité. Qu'une guerre éclate à la suite d'un conflit qui n'a pas à l'origine une revendication territoriale et après le délai de trois mois prescrit par l'article 12, et qu'une annexion territoriale n'ait lieu qu'en pleine guerre ou à l'issue de la guerre, l'article 16 n'est pas applicable. On peut faire jouer l'article 10 — ou, mieux encore, l'article 11. Mais, inversement, l'application de l'article 10 est indiscutablement limitée. Si une revendication territoriale provoque un conflit entre deux Etats, si le Conseil n'aboutit pas à une décision unanime, et si, le délai de trois mois ayant été ob-

(10) Art. 11. — « Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société, intéresse la société toute entière, et que celle-ci doit prendre les mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des nations ».

(11) « En fait, l'article 10 ne sera généralement pas applicable avant que les guerres n'en soient arrivées à un point où on verra clairement le but particulier poursuivi par leurs auteurs ». (M. H. Taft, Discours, 4 mars 1919).

servé, il y a guerre et annexion, l'article 10 ne peut être invoqué. Il y a là une fissure, partiellement comblée par l'article 11. Il y en a une autre, au cas où, même devant l'avis unanime du Conseil, les deux parties repoussent les conclusions de cet avis (ce qui est peu probable, à la vérité, mais non impossible). Si, en pareil cas, l'une des parties est attaquée après le délai de trois mois, elle ne peut plus invoquer l'article 10, car elle forclos son droit à la garantie par son refus d'accepter l'avis du Conseil.

La garantie incluse dans l'article 10 est évidemment stricte et entraîne des obligations positives étendues.

« Dans les cas de rupture du Pacte qui rentrent dans l'article 16, certains commentateurs ont soutenu que dans l'ordre militaire comme dans l'ordre économique, les sanctions sont simplement facultatives. L'article 10 est en réalité bien plus impérieux... » (12)

« Est-ce trop dire. Non, car le moins que puisse proclamer une Ligue dont l'objet essentiel est d'empêcher toute guerre d'agression, c'est évidemment de déclarer qu'en aucun cas elle ne pourra rapporter des avantages aux agresseurs » (13).

Voilà des opinions d'auteurs très différentes qui se complètent fort bien. Mais c'est justement parce que cette obligation est rigoureuse qu'il faut conserver à l'article 10 sa précision et sa limitation. A vouloir donner à la garantie une forme absolue on risquerait, en étendant ainsi considérablement les obligations des membres de la Société, d'élever contre l'article une opposition générale et irréductible.

Il peut donc y avoir atteinte à l'indépendance d'un Etat, à la suite par exemple d'une union douanière ou d'une mesure de contrôle financier. Sans agression extérieure — et la garantie de l'article 10 alors ne joue pas. De même au cas de la réunion volontaire de deux Etats. L'article 10 ne vise que les modifications territo-

(12) Hoijer. cf. cit. p. 186.

(13) Brunet. « La Société des Nations ». Paris 1921. p. 157.

riales et politiques obtenues par la force et contre les règles du Droit. Il ne peut s'appliquer aux autres cas. Il ne vise donc pas à conserver un statu quo rigide. Au reste le dernier paragraphe de l'article précise une fois de plus qu'il ne s'agit pas d'un cas quelconque, mais d'un cas précis et défini. « En cas d'agression le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation ». Ce texte précise d'abord que les Etats particuliers n'ont aucun droit à prendre de leur propre initiative des mesures contre l'agresseur. Ce serait en effet la porte ouverte à des interventions faciles qui, sous prétexte de justice et d'assistance, pourraient servir des intérêts égoïstes. Il faut une décision d'intérêt général. Quant au terme « avise » il a déjà fait couler beaucoup d'encre ; son imprécision a été la source de multiples polémiques. Il faut, là comme presque toujours dans le Pacte, se reporter au véritable texte original de l'article c'est-à-dire au texte en anglais : « The Council... advises », c'est-à-dire le Conseil délibère. Terme essentiellement prudent et modéré. Il ne s'agit donc pas de prescrire ou d'ordonner. Juridiquement parlant le Pacte n'a pas établi un Super-Etat. Le Conseil n'a point pouvoir de commandement sur les membres de la Société. Le rôle du Conseil reste important : il peut dresser tout un plan d'action, prévoir la répartition des contingents militaires en cas d'action armée. Mais ces délibérations n'ont point un caractère exécutoire.

« Le Conseil ne pourrait pas formuler d'avis obligatoires » (14).

Les membres de la Société ont pris un engagement. Ils sont soumis à certaines obligations, mais ces obligations elles-mêmes n'ont point de sanction.

« L'article 10 n'octroie pas au Conseil le droit de donner des ordres aux Etats membres de la Société, de mobiliser leurs armées en vue de protéger l'indépendance et l'intégrité territoriale d'un membre menacé... La décision finale appartient aux membres de la Société... » (15).

(14) « Message du Conseil fédéral suisse ». p. 18.

(15) Brunet. cf. cit. p. 157.

« L'article 10 ne prévoit qu'en termes singulièrement faibles les moyens de faire respecter le principe énoncé » (16).

« C'est sans doute un des points les plus faibles du Pacte qui lui a attiré beaucoup de critiques, mais c'est aussi la conséquence inévitable du maintien de la souveraineté des Etats particuliers » (17).

L'exécution des mesures à prendre dont l'obligation reste entière pour les membres de la Société, même si l'un ou plusieurs d'entre eux s'y dérobent, dépend donc, en dernier ressort de leur bonne volonté, c'est-à-dire principalement de l'influence de leurs intérêts politiques. (Nous y reviendrons tout à l'heure en étudiant l'interprétation du Pacte et de l'article 10 après 1920). On voit immédiatement toute la fragilité pratique de la construction. La décision du Conseil doit être prise à l'unanimité, puis, en pareil cas, et pour être exécutée, ratifiée par chacun des Etats, membres de la Société, et quel est ce genre de ratification. La ratification ordinaire d'un traité international exige le respect des formes constitutionnelles dans chaque Etat, autrement dit, le concours des assemblées législatives dans la plupart des cas. Selon T. Komarnicki nous nous trouvons en face de la simple exécution d'un traité international ratifié. La décision du Conseil devrait donc uniquement recevoir l'approbation du pouvoir exécutif. Le cas paraît assez simple quand il s'agit d'un Etat représenté au Conseil, il lui serait difficile, ayant collaboré à la décision unanime du Conseil, d'en refuser les mesures d'exécution. Mais dans le cas d'un Etat non représenté au Conseil ? Faut-il croire qu'il doit simplement se ranger à cet avis « par la simple déclaration de son Gouvernement » (18). Cela est sans doute souhaitable, tant pour la simplicité d'une telle ratification que pour la rapidité de l'exécution projetée, et peut-être enfin la conscience internationale a-t-elle souvent moins à craindre les décisions d'un Gouvernement que les réac-

(16) Jean Ray. cf. cit.

(17) T. Komarnicki. cf. cit. p. 182.

(18) T. Komarnicki. cf. cit. p. 186-187.

tions assez imprévues d'un Parlement. Mais d'après les tendances mêmes du Pacte et le caractère de la Société des Nations nous ne croyons pas que la ratification d'une décision pouvant conduire à des mesures graves, puisse se faire en dehors du contrôle parlementaire. Le Parlement lui-même et une grosse partie de l'opinion publique ne l'accepteraient point. Au reste aucun des gouvernements représentés à Genève n'a cherché à se soustraire à ce contrôle. Dès l'élaboration du Pacte, au contraire, des affirmations très nettes ne permettent d'avoir aucun doute à ce sujet. Wilson a dû, en Amérique, proclamer que les droits du Congrès restaient intacts.

« That engagement constitutes a very grave and solemn moral obligation. But it is a moral, not a legal obligation, and leaves our Congress absolutely free to put its own interpretation upon it in all cases that call for action » (19).

L'interprétation française n'a pas été différente ; ainsi le doyen Larnaude :

« ...Lorsque le délégué des Etats-Unis aura consenti, il y a aux Etats-Unis, comme dans tous les autres pays, des assemblées auxquelles il faudra demander qu'elles déclarent la guerre et les moyens de la faire, si la guerre a été décidée... Le jour où le traité jouera, il faudra que le Congrès des Etats-Unis soit consulté de même qu'il faudra que le Parlement français soit consulté par une déclaration de guerre » (20).

Le gouvernement français lui-même dans son *Memorandum* du 25 février 1920 avait bien affirmé que : « les décisions du Conseil devraient être soumises à l'approbation des Parlements nationaux, qui décideront si, oui ou non, les forces nationales pourront se joindre à la force armée de l'Etat attaqué ».

Les mesures prévues ne sont pas indiquées par l'article 10, et, bien qu'il n'y ait pas eu, et intentionnelle-

(19) Finch. « The treaty of Peace... » 1920. p. 162.

(20) Larnaude, cf. cit. p. 29.

ment, de relation directe marquée entre l'article 10 et l'article 16, il est bien évident que les mesures indiquées à l'article 16, blocus économique et opérations militaires, y compris donc l'emploi de la force, seront la sanction de l'article 10. Mais il y a très peu de chances pour qu'on doive en arriver là, puisqu'il s'agit d'une décision unanime du Conseil et qu'aucun pays n'oserait probablement se dérober à une pareille décision et au déploiement de forces, tant morales que matérielles qui pourraient jouer en cas de résistance. Le sort de l'article 10, d'après l'ensemble du Pacte, tel que nous l'avons caractérisé, et d'après son propre texte, reste donc intimement lié à la situation politique. Les obligations des Etats particuliers sont trop peu étendues, ou plutôt, trop imprécises et trop démunies de contrainte. On en arrive à une situation qui exigerait la garantie de la garantie, et des sanctions contre la non-application des sanctions ! L'application de l'article 10 n'est possible que s'il y a vraiment bonne volonté et conscience internationale chez les membres de la Société des Nations. Toute influence d'intérêt immédiat et particulier rend l'unanimité impossible. D'autre part, on devine combien l'action du Conseil et de la Société, action forcément lente, surtout en cas d'opérations militaires, peut laisser à une agression le temps de se développer et de faire bien du mal. Comment ne pas excuser les Etats qui ne marquent qu'une confiance limitée en une garantie aussi précaire. Le système primitif voulu par Wilson était plus rigoureux et plus simple : une garantie générale unique, très étendue, mais qui n'était possible que par une limitation sensible, impossible à obtenir, des souverainetés particulières. Il n'a pas fallu songer à obtenir des Etats qu'ils acceptent la création d'un organisme international hiérarchiquement supérieur, muni d'un véritable pouvoir exécutif. Le Pacte de 1920, marque une étape importante sans doute mais une étape seulement. N'oublions pas, tout d'abord, que la Société des Nations ainsi constituée n'était pas universelle, un certain nombre d'Etats restaient étrangers aux obligations du Pacte. D'autre part, le Pacte posait en principe, mais en principe seulement, prudemment, la nécessité du désarmement : « L'article 10 ne pourra jamais fournir toute la sécurité voulue

tant qu'il y aura des armées qui peuvent facilement envahir le territoire d'autrui. D'autre part, aucune puissance ne voudra procéder au désarmement tant que la garantie ne sera pas assez solide et ne pourra pas jouer assez rapidement (21).

Tel est en effet le cercle vicieux qui résulte de la garantie insuffisante de l'article 10, et qui se résume, avant même l'élaboration du Pacte, par ce passage d'un discours de Clémenceau en 1918 :

« Il y a un vieux système qui paraît condamné aujourd'hui et auquel je ne crains pas de dire que je reste fidèle en ce moment. Les pays ont organisé la défense de leurs frontières... Des pays, donc, ont organisé des frontières solidement défendues avec les armements nécessaires, l'équilibre des puissances. Ce système aujourd'hui paraît condamné par quelques très hautes autorités. Il y a dans ce système d'alliances, auquel je ne renonce pas, je vous le dis tout net, ma pensée directrice à la Conférence, et qui est que rien ne doit séparer dans l'après-guerre les quatre puissances qui étaient réunies dans la guerre... » (22).

Citons, en parallèle, ces phrases de L. Bourgeois (23) :

« Ainsi la solidarité des nations civilisées, affirmée comme un devoir nécessaire par le préambule des conventions de la Haye, est formellement acceptée et les règles essentielles en sont établies... ». « Le Pacte de la Société des Nations crée, par l'article 10, une véritable solidarité internationale qui doit être à la source même de l'esprit et qui peut, si nous savons, là aussi, faire sortir du Pacte tout ce qu'il contient, modifier profondément, l'ensemble des relations entre les peuples ».

Rien ne peut mieux que ce rapprochement d'opinions faire saisir combien le Pacte marque, comme nous le disions tout à l'heure, une étape, mais insuffisante, dans l'évolution du Droit International. L'ar-

(21) T. Komarnicki. *cf. cit.* p. 213.

(22) Discours à la Chambre. 29 décembre 1918.

(23) L. Bourgeois. *Le traité de paix.* 1920. p. 31 et p. 248.

ticle 10 exprime évidemment non seulement le principe, mais le fait de l'interdépendance des Nations ; il l'exprime par la garantie générale qui proclame en somme le devoir qu'a chaque Etat de ne pas rester indifférent envers une agression qui ne la concerne point directement. Il l'exprime jusque dans la prévision de mesures d'exécution qui suppose une action commune des Etats pour défendre autre chose qu'un intérêt particulier, dans une action commune qui, du point de vue blocus commercial et financier, tient largement compte du fait de l'interdépendance économique toujours plus grande des Nations.

Il nous reste maintenant à poursuivre l'étude de l'article 10 dans le cadre des événements qui se sont succédés depuis 1920.

CHAPITRE IV

LES RAPPORTS DU JURIDIQUE ET DU POLITIQUE DEPUIS 1920

Nous avons vu combien, dans l'œuvre de 1920, la prédominance du politique sur le juridique était grosse de conséquences et nous avons montré combien ces conséquences sont d'une importance capitale pour l'efficacité de l'article 10, si précieux néanmoins pour la sécurité des pays menacés et de la France en particulier. Le Pacte n'a point imposé aux Etats une règle impérieuse de Droit, une procédure minutieuse qui prévienne ou punisse les guerres internationales comme la justice et la police intérieures préviennent et punissent les conflits internes.

Le projet de traité d'assistance mutuelle de la commission temporaire mixte 1923-1924, laissait au conseil de la Société des Nations, organe politique, un rôle capital, et négligeait trop délibérément le développement des éléments purement juridiques et moraux du Pacte. Il ne demandait même pas aux Etats d'adhérer à la clause facultative d'arbitrage obligatoire (1). Le seul fait de laisser au Conseil la lourde tâche de décider du cas d'agression, et toujours à l'unanimité des voix, montre bien que le principe du respect des souverainetés particulières d'une part, et, d'autre part, la méfiance

(1) Bougenot. Le Protocole de Genève, 1929, 8°, p. 25.

des gouvernements à l'égard du juridique, restaient un fait aussi établi qu'auparavant. Pourtant se manifestait une certaine volonté d'arriver à l'arbitrage obligatoire. La délégation suédoise, en 1924, (lettre du 25 août au Secrétariat général), en faisait une question directement liée à celle de l'agression et de la sanction :

« Si l'on veut que des sanctions soient appliquées, d'une façon générale, à un Etat, qui déclenche une guerre d'agression, des stipulations devraient être fixées pour que tous les différents qui pourraient être résolus à l'amiable soient soumis à la décision d'un tribunal... »

On retrouve les mêmes tendances dans le projet Shotwell présenté par un groupe américain : il instituait la juridiction obligatoire de la Cour Permanente de Justice Internationale. Dans tous les cas, la Cour serait compétente pour déclarer, par arrêt, qu'il y avait cas ou menace d'agression ou de guerre. Ces sanctions de même étaient, dans le projet américain, fixées par la cour, dans le domaine des sanctions économiques et financières. La Cour enfin serait toujours juge de sa propre compétence.

On voit aisément que ce projet, qui ne devait pas aboutir, eut amené un renversement presque total de la situation, au profit du juridique.

C'est en 1924 aussi que, d'accord entre les gouvernements anglais et français, s'est élaboré le Protocole de Genève. L'idée fondamentale de M. Macdonald comme de M. Herriot, était tout en faveur de l'arbitrage. Nous savons que le Pacte n'instituait pas l'arbitrage obligatoire, et qu'il ne l'instituait que pour des litiges purement juridiques, avec l'agrément des parties. Les Etats n'avaient montré que très peu d'empressement à souscrire à la clause facultative de l'arbitrage obligatoire. (article 36 — paragraphe 2, du Statut de la Cour Permanente de Justice Internationale) d'autre part, beaucoup de différends pouvaient être retirés à la juridiction de la Cour, et les Etats pouvaient, en souscrivant à la clause, faire des réserves de ce genre plus ou moins étendues. Le Protocole de Genève voulait, dans une suite logique du Pacte, amender le Pacte lui-même sur certains points et il tendait à l'établissement de l'arbitrage obligatoire : tout différend qui ne serait pas trai-

té pacifiquement par d'autre procédure serait soumis à l'arbitrage obligatoire (2). Mais quel est cet arbitrage obligatoire ? La notion d'arbitrage, telle qu'elle avait été précisée avant guerre aux Conférences de la Haye était celle d'un règlement des litiges internationaux par des juges et sur la base du droit. La notion d'arbitrage qui a présidé à l'élaboration du Protocole de Genève est beaucoup moins juridique, moins limitée. Elle est essentiellement britannique et ne vise que le résultat à obtenir : une solution pacifique du conflit. Le Protocole ne cherche point à rendre obligatoire la compétence de la Cour Permanente de Justice Internationale, il se contente d'en prescrire l'emploi. Le Protocole, en cas de différend international prévoit en somme trois procédures possibles. Celle du Conseil — celle de la Cour — celle des arbitres. La thèse britannique donne évidemment la préférence à l'organe de conciliation politique, qui est le Conseil de la Société des Nations. Si le Conseil n'arrive point à résoudre le conflit, les parties sont invitées à le soumettre à la juridiction de la Cour — ou à l'arbitrage, l'arbitrage étant obligatoire dès que l'une des parties le demande (ce qui sera assez probable).

« L'arbitrage n'apparaît plus seulement sous sa forme ordinaire de succédané de la justice organisée, mais comme un système de conciliation, de médiation, un système dont le but est de maintenir la paix par tous les moyens » (3).

Et il ne s'agit plus seulement ici de litiges purement juridiques ; dans tous les cas, même dans ceux où il n'y a pas de droit écrit, où il n'y a pas de texte, les arbitres doivent juger.

« Lorsque dans l'arsenal encore bien pauvre des lois internationales les arbitres ne découvriront pas de texte leur permettant de donner une solution juridique au litige, ils devront étendre leur rôle jusqu'à celui d'amiables compositeurs » (4).

(2) A. Bougenot, op. cit., p. 41.

(3) A. Bougenot, op. cit., p. 41.

(4) A. Bougenot, op. cit., p. 52.

Remarquons que les arbitres peuvent toujours demander des avis à la Cour Permanente Internationale. Disposition qui peut entraîner une situation délicate dans le cas, assez peu probable il est vrai, où, cet avis donné, le compromis d'arbitrage irait contre ses conclusions. Le Conseil doit régler tout ce qui n'a pu l'être par le compromis. D'après le Protocole le refus d'arbitrage remet le différend à la compétence du Conseil dont la décision alors, si elle est unanime, équivaut à une décision arbitrale obligatoire, et si elle n'est acquise qu'à la majorité des voix, entraîne ce qu'on a appelé un arbitrage au second degré. Cette dernière innovation est très intéressante, elle cherche à atténuer les difficultés de la trop fameuse règle d'unanimité et à rapprocher ainsi l'action et le rôle d'un organe judiciaire. Sans doute restent en dehors de l'efficacité du Protocole les différends relatifs à l'intégrité territoriale actuelle des Etats signataires. Néanmoins le Protocole, s'il a le tort de rendre trop confuse et trop générale la notion d'arbitrage, a donc l'avantage de conduire plus ou moins directement à un rôle plus actif des procédures juridiques. D'autre part, bien que nous ne puissions y insister ici, indiquons qu'un amendement de la délégation japonaise (l'amendement Adatci) cherchait à préciser et à étendre le pouvoir de la Société des Nations à l'égard des Etats particuliers, à limiter la portée du principe de souveraineté, ce qui était d'une grande importance, non seulement pour l'évolution de la Société et sa nature juridique, mais pour l'efficacité des garanties et l'application des sanctions. Enfin le Protocole avait cet autre avantage qu'il comportait une définition de l'agression ; or, les efforts du Gouvernement français ont sans cesse tendu à obtenir une définition aussi claire et automatique que possible de l'agression, de façon à éviter toute controverse au moment d'un conflit, et à rendre plus rapide la préparation et l'exécution des sanctions prévues. Nous y reviendrons plus loin à propos de la théorie de l'agression.

Malheureusement, le protocole de Genève a échoué. Mac Donald, comme Wilson, mis en minorité politique, a dû renoncer à ce projet dont il était en partie l'auteur.

Les traités de Locarno, signés en 1925, et qui con-

tiennent une garantie d'intégrité territoriale au moins régionale, marquent aussi un effort vers l'organisation de l'arbitrage. Ils reprennent en somme les idées de Protocole, mais, afin de les rendre plus facilement applicables ne visent qu'à des accords régionaux. Ils comprennent, outre une reconnaissance limitée du statu quo territorial, des conventions d'arbitrage entre l'Allemagne d'une part, d'autre part, la Belgique, la France, la Pologne et la Tchécoslovaquie. Ils consacrent la nécessité d'une réglementation pacifique des conflits. Une distinction très nette y est faite entre conflits politiques et conflits juridiques, qui se manifeste d'ailleurs par leur attribution à différentes procédures pacifiques. L'article 1^{er}, commun aux quatre conventions dit :

« Toutes contestations de quelque nature qu'elles soient, au sujet desquelles les parties se contesteraient réciproquement un droit, seront soumises pour jugement, soit à un tribunal arbitral, soit à la Cour Permanente de Justice Internationale, ainsi qu'il est prévu ci-après. Il est entendu que les contestations ci-dessus visées comprennent notamment celles que mentionne l'article 13 du Pacte de la Société des Nations... ».

Là encore, comme dans le Pacte, il s'agit de conflits qui n'auront pu être réglés à l'amiable par les voies diplomatiques ordinaires, et le recours à la procédure arbitrale reste facultatif et résultant de l'accord des parties ; mais, là est l'innovation, si l'arbitrage échoue, si les parties ne tombent pas d'accord sur un compromis, le conflit peut être porté, après préavis d'un mois, et par requête unilatérale, devant la Cour Permanente. Enfin, entre les négociations premières, c'est-à-dire diplomatiques et les procédures ci-dessus indiquées de recours à l'arbitrage et à la Cour, les parties pourront tenter une conciliation, dont l'organisation et le fonctionnement y sont minutieusement prévus. Sans doute les accords de Locarno ne s'appliquent point aux contestations nées de faits antérieurs, ils ne valent pas contre les conventions antérieures prévoyant des procédures spéciales.. Néanmoins, ils marquent un progrès indéniable dans l'organisation des règlements judiciaires des conflits internationaux.

Remarquons pourtant qu'on hésite toujours à se livrer franchement au juridique : la création des commissions de conciliation cherche à reculer le moment où doit intervenir une sentence strictement judiciaire.

L'ACTE GÉNÉRAL D'ARBITRAGE

Il a été préparé par le comité d'arbitrage et de sécurité constitué le 30 novembre 1927 (notons qu'on a reconnu ainsi la liaison directe entre le problème de l'arbitrage et celui de la sécurité, ce dernier, nous l'avons dit, étant aussi étroitement lié à la garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des Etats). Il a été accepté par la Société des Nations le 26 septembre 1928, et avait été ratifié, en 1932, par les Etats suivants : Australie, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, Grèce, Grande-Bretagne, Inde, Italie, Luxembourg, Norvège, Nouvelle Zélande, Pays-Bas, Pérou, Suède. Il comprend trois projets de conventions : 1°) Convention de règlement de conciliation, 2°) Convention de règlement judiciaire, 3°) Convention de règlement d'arbitrage. Et enfin des dispositions générales, mais non uniquement à la convention d'arbitrage.

L'acte général d'arbitrage a le gros avantage, outre sa précision remarquable, de revenir, plus encore que ne l'avaient fait les accords de Locarno, à une distinction très nette entre les conflits juridiques et les conflits politiques, distinction trop vague dans le Pacte, et encore plus noyée dans le Protocole de Genève. En cas de conflits juridiques, ceux où les parties se contestent un droit, la compétence prévue est celle de la Cour Permanente, l'arbitrage étant alors simplement facultatif, tandis que la compétence obligatoire de l'arbitrage est ici instituée pour les conflits politiques, ceux où les parties ne se contestent pas un droit. C'est donc un progrès sur les accords de Locarno qui, en cas de conflits juridiques, ne distinguaient pas assez nettement l'insistance de la Cour Permanente de celle du Tribunal arbitral.

« C'est donc le premier acte collectif émanant de

la Société des Nations, qui établit la distinction entre l'arbitrage et le règlement judiciaire par une délimitation de leurs compétences » (5).

Enfin, autre progrès, l'acte général ne précise pas seulement la distinction du politique et du juridique, cette distinction est tout à l'avantage du juridique. Il prévoit, pour les conflits non juridiques une première instance, qui est la procédure de conciliation, et une seconde instance qui est le règlement arbitral. Et, de plus, le tribunal arbitral n'est en rien obligé à tenir compte des décisions prononcées en conciliation. Il juge de façon absolument souveraine. D'ailleurs l'organisation et la composition de ce Tribunal arbitral ont été minutieusement réglées. Autre faveur accordée au juridique : la nomination des arbitres, en cas de négligence ou de désaccord des Parties ou de tierces puissances désignées, sera confiée, en dernier ressort, au Président de la Cour Permanente de Justice Internationale, en raison de sa personnalité et de sa haute autorité juridique et morale, ou à son défaut, au vice-Président ou au membre le plus âgé de la Cour.

« C'est donc aux plus hauts magistrats que les Etats confient cette mission, parce que l'expérience a démontré qu'une autorité politique n'est pas toujours bien placée pour procéder à la nomination d'arbitres » (6).

Le tribunal arbitral doit appliquer les règles de fonds ; elles sont très importantes, car elles influent grandement sur le caractère de la sentence. En général, les parties ont le droit de déterminer ces règles de fonds. Si elles n'en usent pas, la procédure n'en sera point immobilisée pour cela : le Tribunal appliquera alors les règles de fonds énumérées dans l'article 38 du statut de la Cour Permanente :

1^o) Les conventions internationales soit généra-

(5) B. Falikmann, *cf. cit.*, p. 68.

(6) B. Falikmann, *cf. cit.*, p. 72.

les, soit spéciales, établissant des règles expressément reconnues par les Etats en litige.

2°) La coutume internationale, comme preuve d'une pratique générale, acceptée comme étant le Droit.

3°) Les principes généraux de Droit, reconnus par les nations civilisées.

4°) Les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés, comme moyen auxiliaire de détermination des règles de droit.

C'est le droit qui doit avant tout diriger les arbitres. Mais à son défaut, ils ne doivent pas renoncer à leur tâche : ils jugeront « ex æquo et bono ». Ce n'est pas une simple faculté, mais un devoir de juger, quand il s'agit de différends qui, en principe ne tombent pas sous l'application de règles de droit, c'est-à-dire de conflits non juridiques : le politique reçoit donc lui-même une solution judiciaire.

L'acte général précise encore que le Tribunal arbitral a le pouvoir, en attendant la sentence, d'ordonner des mesures provisoires propres à empêcher toute aggravation du conflit. D'autre part, l'acte général d'arbitrage accepte les réserves des Etats, qui limitent l'étendue des différends qu'ils acceptent de soumettre à l'arbitrage.

« Ici, tout particulièrement, le mieux risque de nuire au bien ; qu'une extension toujours plus grande soit donnée à l'empire de la Justice Internationale, cela est hautement désirable, mais ce qui importe davantage, c'est que dans la mesure où elle est acceptée, l'action en soit réellement, absolument assurée (7) ».

Jusqu'ici les parties avaient eu pouvoir absolu d'apprécier ces réserves, les formules usuelles sur l'honneur du pays et ses intérêts vitaux étaient bien vagues et annihilaient pratiquement l'engagement pris. L'acte général remédie efficacement à cet état de choses en limitant le nombre de ces réserves, en leur imposant une forme précise et claire qui empêche

(7) E. Borel. L'acte général de Genève, 1929, p. 564.

toute confusion, et, nouvelle victoire du juridique, il confie à la Cour Permanente de Justice Internationale la compétence d'interpréter ces réserves, supprimant ainsi les dangers d'une interprétation instable abandonnée à l'arbitraire des Etats. Parmi ces réserves figurent les différends que le Droit International laisse à la compétence exclusive des Etats (principe déjà consacré par le paragraphe 8 de l'article 15 du Pacte) ; mais en vertu de l'esprit de l'Acte général et des Travaux préparatoires, ces différends, à moins d'une réserve expresse, peuvent être confiés aux Tribunaux arbitraux qui jugeront « *ex-æquo et bono* ». Là encore, il y a donc, vis-à-vis du Pacte, un progrès très net réalisé au profit du juridique (8).

L'Acte général d'arbitrage de Genève marque donc de grands et nombreux progrès dans l'évolution du Droit International. La façon dont l'arbitrage y est organisé met les Etats dans l'impossibilité juridique de s'y soustraire arbitrairement. Revenons maintenant au Pacte et étudions les réactions du Politique sur l'interprétation et le sort de l'article 10.

(8) Consulter à ce sujet, très délicat et très intéressant, l'ouvrage cité de B. Falikmann, pp. 87-91.

CHAPITRE V

L'ARTICLE 10 — SON INTERPRÉTATION L'INFLUENCE DES CONSIDÉRATIONS POLITIQUES

« L'article 10 apparaît à un certain nombre d'États comme l'élément central du Pacte, comme l'expression de la garantie principale qu'il leur donne ; par contre et tout naturellement, les membres de la Société qui se trouvent hors des zones dangereuses, craignent que l'article 10 ne leur impose des obligations hors de proportion avec le maigre bénéfice qu'ils en peuvent attendre » (1).

La France, nous l'avons dit, qui a tant souffert des invasions étrangères et qui se trouve particulièrement menacée, a toujours soutenu l'article 10 qui est évidemment pour elle d'un grand intérêt. Mais l'article 10 a été l'objet de très vives attaques ; un fort courant d'opposition s'est manifesté contre lui, notamment dans les pays anglo-saxons. La Grande-Bretagne, en dépit de sa politique plus ou moins traditionnelle d'isolement vis-à-vis des affaires continentales, est entrée dans la Société des Nations ; elle a soutenu le principe de la garantie territoriale, mais pratiquement, elle entend que l'exécution relative à cette garantie et aux obligations positives qui peuvent occasionnellement en résulter, ne soit qu'une simple faculté d'agir. L'interprétation qui ne donne au Conseil qu'un droit de « délibération » sur les mesures à pren-

(1) Cf. Finch. « The Treaty of Peace », p. 167.

dre est tout à fait britannique ; l'Angleterre veut rester libre de se prêter ou non à ces mesures ; elle ne veut pas d'une obligation stricte à une action économique et moins encore à une action militaire, alors que la thèse française, très exigeante sur l'exécution des sanctions, voudrait donner au Conseil le droit d'arrêter les mesures à prendre, ou, tout au moins, de faire des recommandations assez rigoureuses aux Etats membres de la Société des Nations.

N'oublions pas que la politique anglaise n'est jamais intervenue dans les affaires européennes que pour maintenir, selon une notion traditionnelle, l'équilibre européen. D'autre part, le pacifisme anglo-saxon, fait d'un esprit assez mystique, en tout cas d'origines religieuses indéniables, a toujours été acquis à la valeur d'un Droit qui ne s'impose que par lui-même et par la force de l'opinion publique, c'est pourquoi les projets pacifistes anglais ne se sont jamais fort occupés de la question des sanctions et qu'ils ont toujours accordé une grande importance au fait d'imposer aux parties en conflit un certain délai : délai consacré à des négociations et destiné à éclairer l'opinion et à lui donner le temps d'exercer sa force. Enfin, si l'esprit français, esprit latin épris de logique, et influencé dans le domaine du Droit, par l'ancien Droit romain, droit écrit, attache lui, une grande valeur à des textes juridiques bien établis dont l'application soit aussi automatique que possible, l'esprit britannique, est tout entier influencé par une habitude de n'avoir guère connu qu'un droit traditionnel et coutumier, non écrit. L'histoire constitutionnelle anglaise ne comprend qu'un petit nombre de textes, composés en général de formules générales. La thèse anglaise s'éloigne donc de la nécessité d'un texte juridique précis, et, nous l'avons vu, peu lui importe qu'il y ait règlement pacifique. Enfin, dans le domaine des choses plus concrètes, l'Angleterre est fort jalouse de ses intérêts économiques et de sa force maritime. Elle craint, sans aucun doute, de ne pouvoir les garantir suffisamment et en toute indépendance dans le cas d'une obligation stricte à agir, par des intérêts qui ne sont pas siens uniquement, soit pour des sanctions commerciales et financières, soit par une action na-

vale. Rien n'indique mieux cette mentalité que l'étude du Protocole de Genève et son échec en Angleterre. Les réactions de la Presse anglaise, à partir de septembre 1924, sont significatives. En voici des extraits :

« Les obligations d'une telle charge seraient non seulement lourdes au point de vue financier, mais dangereuses au point de vue militaire... En fait, il se pourrait que nous soyons entraînés dans une grave querelle internationale, à la suite d'une affaire qui ne nous intéresserait pas du tout » (Daily Tetegraph).

Les journaux conservateurs se refusaient à admettre tout abandon de souveraineté. Le « Times » disait :

« Quelles garanties avons-nous que l'emploi de notre marine pour exécuter des sanctions, ne nous plongerait pas aussitôt dans des controverses embarrassantes et dangereuses avec des puissances maritimes demeurées neutres ».

Le « Daily News » pourtant favorable à la Société des Nations, engageait la Délégation britannique à se refuser à des obligations que le Parlement anglais hésiterait à ratifier. Les Dominions, d'un esprit si particulariste déjà à l'égard de l'Angleterre, se souciaient encore bien moins de se laisser entraîner dans des conflits lointains et couteux. Et le « Times » encore :

« Il se peut que nos intérêts nationaux ne soient pas compatibles avec les obligations très vagues et d'un caractère général, prévues au Pacte de la Société des Nations. En tout cas, il ne saurait être question de diminuer l'autorité de la nation en ce qui concerne sa plus puissante arme de guerre, la marine ».

Certains journaux attaquaient même le principe de l'arbitrage comme illusoire et impraticable. Le « Daily Express » écrivait :

« Ni la vie d'un seul soldat britannique ne sera sacrifiée, ni un seul de nos fusils ne sera placé sous les ordres d'un organisme international : cette politique est à la base même de notre existence nationale. »

Il est certain que, sous forme financière, commerciale ou militaire, l'exécution des mesures de sanction doit, dans la plupart des cas, conduire à une action navale, et à ce sujet, le gouvernement anglais redoute évidemment et par dessus tout un conflit diplomatique et même un conflit naval, avec les Etats-Unis. En pareil cas, le Gouvernement américain réclamerait la liberté des mers, ce qui serait d'autant plus grave et d'autant plus propre à amener une situation délicate que sous le nouveau régime de la Société des Nations les devoirs, obligations ou restrictions imposés aux neutres sont beaucoup plus strictes qu'auparavant. En temps de guerre ou de conflit, donc, ici, dans le cas de blocus maritime ou d'expédition navale, contre un Etat condamné par la Société des Nations, la liberté du commerce des neutres (en l'occurrence les Etats-Unis) avec cet Etat serait très restreinte — d'où, forcément, des menaces de difficultés avec ces neutres. Cette crainte légitime et cette grosse difficulté seraient inexistantes si les Etats-Unis faisaient partie de la Société des Nations. Ajoutons que, le Japon venant de se retirer de la Société, les deux plus grandes puissances navales, à part l'Angleterre, se trouvent maintenant hors de l'institution de Genève : ce dernier fait n'est point pour rassurer l'Angleterre et ne peut la pousser qu'à une circonspection encore plus grande.

L'OPPOSITION AMÉRICAINE

Nous avons montré combien l'article 10 était d'origine américaine. Pourquoi a-t-il donc provoqué aux Etats-Unis une si violente opposition ? Etait-ce la question irlandaise ? Les Etats-Unis (où se trouvent beaucoup d'Irlandais émigrés et installés depuis longtemps, mais toujours Irlandais de cœur, rappelons que les campagnes séparatistes irlandaises ont toujours trouvé la plus grosse partie de leurs fonds en Amérique), craignaient-ils d'être amenés à intervenir dans le cas d'un conflit entre l'Angleterre et l'Irlande ? Non, puisque le Pacte ne vise que les agressions extérieures, et non les conflits de séparatismes nationaux. Ce n'est

pas davantage l'opposition envers l'obligation de maintenir un statu quo rigide. Sans doute, le projet primitif américain qui envisageait une possibilité assez grande de remaniements territoriaux d'après le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, n'a pu passer dans le Pacte. Mais nous avons vu que le Pacte ne prétend point cristalliser l'état actuel et qu'un article spécial, l'article 19, ouvre à l'Assemblée une procédure pour la révision du statu quo, en raison des traités devenus inapplicables ou de situations dangereuses, pour la paix. Quant à l'objection d'ordre constitutionnel, que les droits du Congrès américain étaient méconnus, nous avons vu que le Pacte a respecté le plus possible les souverainetés particulières, et que tous les Gouvernements ont entendu respecter leurs obligations constitutionnelles vis-à-vis des organes parlementaires. Pourtant, c'est assurément l'un des points qui ont le plus inquiété l'opinion américaine, et c'est en grande partie sous cette influence que la délégation canadienne a réclamé la suppression ou l'amendement de l'article 10 comme nous le verrons plus loin. D'autre part, c'est un des éléments de la politique traditionnelle des Etats-Unis que de se laisser entraîner le moins possible dans les affaires européennes, et en cas de besoin l'opinion américaine préférerait une intervention spontanée et venant de sa propre initiative, comme en 1917, à une intervention exigée par un engagement de Droit International. Ajoutons enfin cette remarque d'ordre intérieur que la forte personnalité de Wilson n'exprimait point toute l'opinion de son pays ; Président démocrate, il était en minorité, politiquement parlant.

A partir de 1920, il y a eu, de l'autre côté de l'Atlantique, un mouvement très net contre le traité de Versailles, et une tendance déclarée vers la politique d'isolement. Le Pacte n'est alors apparu que comme un élément de l'œuvre politique des traités de Paix. Dès février 1919, le texte du Pacte fut connu en Amérique et vivement attaqué au Sénat ; il fut décidé qu'on n'aborderait cette question qu'après une étude minutieuse et sérieuse. La Commission des affaires étrangères du Sénat présenta, le 10 septembre 1919, un rapport fortement armé d'amendements et de réserves, vis-à-vis

de l'article 10 ; ce rapport n'admettait aucune obligation, non seulement juridique, mais même morale, d'intervention, et ceci au nom du principe de souveraineté et des droits constitutionnels du Congrès. Ces conclusions furent maintenues à une seconde délibération.

« The United States decline to assume, under the provisions of article 10, or any other article, any obligation to preserve the territorial integrity or political independance of any other country, or to interfere in controversies between other nations, members of the League or not, or to employ the military or naval forces of the United States in such controversies, or to adept economic measures, for the protection of any other country, whether a member of the League or uot, against external aggression or for the purpose of coercing any other country, or for the purpose of intervention in the internal conflicts or other controversies which may arise in any other country, and no mandate shall be accepted by the United States under article 22 » (2).

Cette notion fut votée par la majorité de la commission. On essaya de faire passer l'article 10 sous une forme plus modérée, par exemple en limitant l'obligation de garantie à une période de cinq ans (ceci principalement en faveur des Etats nouvellement formés), ou en réservant simplement les droits des organes constitutionnels. En vain. Les réserves contre l'article 10 furent adoptées le 13 Novembre 1919 par 46 voix contre 33. De longs pourparlers continuèrent cependant entre la majorité du Sénat et les chefs du mouvement pacifiste américain, Taft et Bryan entre autres, qui essayaient d'obtenir un compromis honorable. On essaya de sauver l'article 10 et le Pacte en supprimant seulement tout caractère juridique et obligatoire, « legal and binding », à l'engagement ainsi pris. C'eût été d'ailleurs affaiblir singulièrement et l'article et le Pacte que de laisser au Congrès le soin de décider, en chaque occasion, dans quelle mesure les Etats-Unis se croi-

(2) Cf. Finch. *The Treaty of Peace*, p. 167.

raient obligés, « moralement » seulement, d'intervenir. C'était pratiquement annuler la garantie promise par le Pacte. Wilson, qui réclamait au moins la reconnaissance d'une obligation morale, était pourtant résigné à accepter ces réserves pour sauver le Pacte. Rien n'y fit. En mars 1920, au moment de la discussion du Traité de Versailles, le Pacte fut à nouveau discuté au Sénat américain. Tous les arguments possibles furent présentés contre l'article 10 : c'est bien lui qui était le gros obstacle à l'adhésion américaine.

« The article 10 of the covenant of the League of Nations, which was the crux of the contest over the ratification of the treaty » (3).

On ne put obtenir la majorité des 2/3 requise par la Constitution des Etats-Unis : il n'y eut que 47 voix « oui » contre 35 « non ». Au reste, la Société des Nations ne pouvant admettre aucune réserve conjointe à un article du Pacte, l'adhésion des Etats-Unis eut été impossible même avec un vote des 2/3 des voix.

Mais l'opposition soulevée par les obligations inscrites dans l'article 10 ne se rencontre pas seulement aux Etats-Unis. Elle provoqua de vives controverses au sein même de la Société, ce qui va faire l'objet d'un chapitre particulier.

(3) Finch, cf. cit., p. 188.

CHAPITRE VI

LES AMENDEMENTS CANADIENS DE 1920-1922

Certains Etats dont le rôle avait été très secondaire lors de l'élaboration du Pacte, essayèrent rapidement de faire adopter des amendements qui modifiaient sensiblement la portée du Pacte. Les pays scandinaves se distinguèrent particulièrement dans cet effort, mais se heurtèrent à la question générale de la révision du Pacte. La Première Assemblée refusa de prendre en considération les amendements scandinaves. Mais à la quatorzième séance plénière de l'Assemblée le représentant du Canada présenta la proposition suivante :

« Que l'article 10 du Pacte de la Société des Nations soit et qu'il est pour la présente éliminé (1).

M. Branling proposa à l'Assemblée de renvoyer cet amendement à la Commission des amendements. M. Doherty manifesta son impatience à aboutir rapidement, soutint la proposition en insistant sur « les conséquences fâcheuses qui pourraient résulter d'un retard apporté à son examen et qui seraient de nature à affecter non seulement son pays et d'autres Etats placés dans une situation analogue, mais les intérêts généraux de la Société elle-même ».

La Commission des amendements nommée par le Conseil à la demande de la Première Assemblée, sou-

(1) Actes de l'Assemblée, 1920. Séances plénières, p.275-279.

mit la proposition canadienne à un comité de juristes. Ce comité reconnut les difficultés d'interprétation du texte, mais se prononça pour le maintien de l'article 10 en qui beaucoup de membres de la Société voyaient la meilleure garantie. Le comité proposa enfin qu'une résolution interprétative de l'Assemblée précisât la portée de l'article, en spécifiant, par exemple, qu'il n'avait point pour but de maintenir un statu quo rigide. Ceci pour rassurer les délégués canadiens qui avaient affirmé : « l'article 10 implique une reconnaissance de la légitimité du statut territorial existant et une obligation pour les membres de la Société d'en garantir à tout jamais la possession ».

Cette interprétation exagérée et absolue ne tenait aucun compte de l'esprit juridique du Pacte. Mais au fond la proposition canadienne l'expliquait par des mobiles d'ordre politique. Le Canada ne voulait point être entraîné à une action lointaine et il était fortement influencé par le voisinage d'un Etat puissant comme les Etats-Unis, qui avait refusé d'adhérer au Pacte. La discussion de la proposition canadienne, fut reprise à la deuxième assemblée. M. Struycken, juriste hollandais, rapporteur de la Commission, s'appuyait sur le rapport du comité de juristes et affirmait :

« L'interprétation canadienne s'est rattachée à une tendance assez générale qui conduit à exagérer la portée des obligations de l'article 10 ».

Le rapport reconnaissait d'ailleurs que l'exclusion des actes d'agression, comme moyen de modifier le statut territorial et l'indépendance politique des Etats est de l'essence même de la Société des Nations.

La Commission demandait l'adoption d'une déclaration interprétative qui avait été adoptée à l'unanimité par la Sous-commission :

« En vue de préciser davantage la portée et l'esprit de l'article 10 du Pacte, l'assemblée adopte la résolution suivante :

L'objet de l'article 10 n'est pas de perpétuer l'organisation territoriale et politique telle qu'elle a été établie et telle qu'elle existait à l'époque des récents trai-

tés de Paix. Des modifications pourront y être apportées par divers moyens légitimes, et même par une guerre, lorsque les procédures pacifiques prévues au pacte auront été épuisées.

L'article 10 du Pacte a pour objet de proclamer le principe que dans l'avenir le monde civilisé ne pourra tolérer des actes d'agression comme un moyen de modifier le statut territorial et l'indépendance politique des Etats du monde.

A cette fin, les membres de la Société ont pris en premier lieu l'engagement de respecter l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présentes de tous les Etats membres de la Société. En vue d'assurer l'exécution de cette deuxième obligation, le Conseil avise aux moyens ; il doit le faire non seulement en cas d'agression accomplie, mais encore en cas de danger ou de menace d'agression. Il remplira cette mission en adressant aux membres des recommandations les mieux appropriées à l'espèce en tenant compte des articles 11, 12, 13, 15, 16, 17 et 19 du Pacte ».

Mais la clause interprétative, en voulant préciser certaines formules générales du Pacte, diminuait fatalement la portée générale de l'article. Ce n'était pas là l'affaire des délégués canadiens qui désiraient mieux qu'une interprétation, même restrictive. M. Doherty voulait au contraire en élargir la portée afin de mieux condamner l'article. Le texte, disait-il, en était clair et précis, injuste dans son principe comme dans son application. Il y voyait un germe de mort qui devait infailliblement détruire la Société des Nations. Un autre mouvement d'opposition reprochait au rapport précité d'amoidrir la garantie promise par le Pacte ; selon M. Rolin (Belgique) une guerre, même légitime et consécutive à l'épuisement des procédures pacifiques, ne devait point permettre une modification du statut territorial. Finalement, la discussion fut ajournée à l'Assemblée suivante, avec recommandation « de prendre une décision à ce sujet avant tout autre amendement ». Cette résolution fut votée à l'unanimité (4 octobre 1921). M. Struyken déclara :

« Ce qui est certain, c'est qu'une opinion générale concernant le sens de l'article 10 et les conséquences

de sa suppression éventuelle ne s'est pas encore formée, de sorte qu'on ne saurait plus quelle serait la vraie signification du vote de l'amendement sur la proposition canadienne, aussi bien dans le cas où elle serait rejetée que dans celui où elle serait adoptée ».

Dans l'intervalle les divergences de vues ne s'estompèrent point. Certains Etats réclamaient toujours avec force le maintien de l'article 10. Le représentant de la Perse déclarait à ce sujet :

« La croyance unanime en Orient était que la Société des Nations constituait un grand organe politique de garantie contre la guerre » (2).

Pourtant, à la troisième assemblée, la délégation canadienne se montra moins intransigeante et renonça à réclamer la suppression pure et simple de l'article. A la cinquième séance un délégué canadien, M. Lapointe, reconnut que les conversations qu'il avait eu depuis son arrivée à Genève, l'avaient convaincu qu'il était impossible d'obtenir actuellement l'abrogation de l'article 10. Il s'expliqua très clairement sur les considérations politiques qui avaient motivé l'attitude du Canada notamment le désir, en supprimant l'article 10, de rendre plus facile l'adhésion des Etats-Unis au Pacte. Les propositions nouvelles de la délégation canadienne se bornaient maintenant à ajouter à la fin de l'article 10 les mots :

« en tenant compte des circonstances politiques et géographiques de chaque Etat ».

Et l'alinéa suivant :

« L'avis donné par le Conseil en cette circonstance sera considéré comme un point de la plus haute importance, qui sera pris en considération par tous les membres de la Société, avec le désir extrême de se conformer aux conclusions du Conseil ; mais aucun membre ne sera obligé de commettre un acte de guerre quelconque sans l'autorisation de son Parlement, de sa législation, ou de tout autre corps représentatif ».

(2) Actes de l'Assemblée, 1922. Première Commission, p. 79 et ss.

A la même séance, M. Rolin (Belgique) fit une proposition qui ne fut pas prise en considération, pour renvoyer l'étude de la garantie à la commission temporaire mixte qui aurait eu le droit de « réviser l'article 10 du Pacte de manière à dissiper les appréhensions de certains Etats d'être obligés d'intervenir dans des guerres d'autres continents, tout en précisant et en renforçant les garanties d'aide effective données aux membres de la Société par cet article ».

Le 19 septembre 1922 la première commission, sur le rapport de Sir Cecil Huot demanda le renvoi de la proposition canadienne à la 4^e assemblée.

« Le Conseil devait être libre de décider des mesures à prendre pour qu'il soit procédé à une étude détaillée de la proposition canadienne... ».

Devant l'Assemblée le rapporteur, M. Struycken, commenta la situation en termes pittoresques (23 septembre 1922) :

« L'enfant qui avait vécu pendant à peu près trois années sans avoir causé aucun trouble, légitima, en quelque sorte son existence. Le réquisitoire dur et sévère fut retiré, mais comme le mystère subsistait, c'est contre lui que les charges se dressèrent. S'il fallait lui maintenir la place, il était nécessaire qu'on sut à quoi s'en tenir. Il fallut donc modifier l'article, le remanier de façon à ce que nul doute ne subsistât quant à son sens véritable ».

Le rapporteur montra l'utilité d'ajourner une décision grave sur le sort de l'article 10 et son rôle dans l'ensemble des garanties que la Société des Nations devait assurer à ses membres dans l'intérêt de la Paix et de la justice.

L'Assemblée adopta la proposition de la commission. Le Conseil, obéissant à l'invitation qui lui avait été faite d'étudier la question, chargea le Secrétariat général de demander l'avis et les observations des membres de la Société, et ce avant la réunion de la quatrième assemblée. Les réponses devaient être arrivées pour le 1^{er} juin 1923. Notons que ce questionnaire relatif à l'interprétation constitutionnelle du Pacte, n'envisageait point les deux questions les plus délicates soule-

vées par l'article 10, c'est-à-dire la définition de l'agresseur et celle des mesures à prendre par le Conseil.

Les réponses arrivèrent nombreuses et révélèrent de profondes divergences de vues entre les membres de la Société. Certains Etats approuvèrent nettement la proposition canadienne : les diverses parties de l'Empire britannique, l'Autriche, la Bolivie, la Bulgarie, la Hongrie, le Portugal, (qui s'en remettait à la décision de la Société des Nations), la Roumanie (seulement pour la deuxième partie de la proposition canadienne) l'Uruguay.

Se déclarèrent contre : la Chine, la Perse, le Siam, la Yougo-Slavie, la Lettonie. La Grèce condamna la deuxième partie de la proposition qui, pour chaque cas où l'article 10 aurait à jouer, rendrait très problématique son exécution. La Roumanie condamna le premier point comme restreignant la portée générale de l'article. La Suède considérait la proposition canadienne comme inutile attendu que le Pacte n'entendait point contraindre les membres de la Société :

« Aucun membre de la Société des Nations n'est tenu actuellement à se conformer à une recommandation du Conseil visant une intervention militaire dans un conflit quelconque ».

L'Italie proposait de maintenir l'article jusqu'au moment où l'on serait arrivé à signer un traité général d'assistance mutuelle et à résoudre la question du désarmement. Le Danemark ne voyait aucune raison d'opportunité politique à affaiblir l'article 10. De même la Finlande, avec cette affirmation très nette :

« En donnant son consentement à l'entrée de l'Etat dans la Société des Nations, le Parlement respectif a aussi accepté les devoirs incombant aux membres de la Société... ».

La Pologne, comme la Grèce, voyait dans la politique canadienne un moyen trop facile d'éluder les engagements internationaux et d'enlever toute valeur pratique aux garanties promises par le Pacte. L'organisation des moyens d'action, en cas de sanctions, déjà si lente, le deviendrait bien plus encore s'il fallait attendre les ratifications parlementaires. D'autre part, la

réponse polonaise soulignait les liens étroits de l'article 10 avec l'ensemble du Pacte. C'était donc le Pacte lui-même, un peu dans toutes ses parties, qui se trouverait profondément modifié par la proposition canadienne. La Pologne allait plus loin encore, et, à propos de cette discussion sur les rapports de souveraineté entre le Conseil et les Etats particuliers, écrivait :

« Par conséquent, si l'obligation de la garantie mutuelle devait disparaître du Pacte de la Société des Nations, il y aurait lieu d'envisager la possibilité de la révision de toutes les clauses, en vertu desquelles la Société des Nations a le droit d'intervenir dans les rapports extérieurs entre les Etats membres et parfois même dans leurs affaires intérieures ».

La Belgique s'opposait à l'amendement par crainte de l'impression fâcheuse que son adoption pourrait produire. Examinons maintenant la réponse française, celle qui nous intéresse le plus. Le Gouvernement français ne doutait pas que certaines précisions incluses dans la proposition canadienne ne représentassent jusqu'à un certain point, l'interprétation exacte du Pacte, mais, même dans ce cas, l'amendement n'était point opportun.

« ... Il n'est pas douteux que le Conseil tiendra compte en particulier des circonstances géographiques et politiques de chaque Etat... Mais il convient de ne pas limiter par une formule insérée dans l'article 10 les pouvoirs reconnus au Conseil. Celui-ci doit avoir la faculté de tenir compte de toutes les circonstances particulières à chaque Etat, non seulement politiques et géographiques, mais encore économiques ou autres. Il doit, même pouvoir, dans certains cas, s'élever au-dessus de considérations propres à certains Etats et se laisser guider uniquement par l'intérêt supérieur de la paix du monde dans les recommandations qu'il pourra formuler afin de faire respecter et maintenir l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des Etats membres contre toute agression, et même en cas de menace ou de danger d'agression ».

D'ailleurs le mot « avis » employé par la délégation

tion canadienne était nettement insuffisant à exprimer l'action du Conseil et son importance ; le Conseil ne donnait pas un simple avis, il faisait des recommandations et préconisait certaines mesures. Le Gouvernement français, selon sa politique traditionnelle à ce sujet, se prononçait donc contre toute addition ou précision susceptible d'affaiblir la portée de l'article 10. Par contre il acceptait l'interprétation canadienne sur le rôle nécessaire des ratifications constitutionnelles et parlementaires :

« ...L'exécution de cette obligation ne peut être naturellement poursuivie que conformément aux règles constitutionnelles de chaque Etat. Il ne semble pas que l'approbation qui a pu être donnée au Pacte, et par suite à l'article 10, au moment de sa ratification par un Parlement, une législature, ou tout autre corps représentatif, doive être considérée comme comportant une délégation permanente au Gouvernement de prendre en cas d'agression, de danger ou de menace d'agression d'un Etat-membre, les mesures qui, en d'autres circonstances, exigeraient l'autorisation de ce Parlement, de cette législation, ou de tout autre corps représentatif ».

Le Conseil de la Société des Nations, ayant consulté les réponses des gouvernements au sujet de la proposition canadienne, ne put que prendre acte de ces profondes divergences, et renonça à tenter d'établir une recommandation, une formule générale. L'affaire fut donc renvoyée à la 4^e Assemblée.

Un mois avant la réunion de la quatrième assemblée, l'Institut de Droit International adopta une résolution relative à l'article 10, résolution qui fut communiquée aux organes de la Société des Nations par M. Adatci. Elle formulait plusieurs principes. D'abord, que toute modification au statut territorial actuel ne devait relever que de procédures pacifiques. Puis :

« la prestation de la garantie est l'exécution d'une obligation juridique qui découle directement du Pacte ».

Cette obligation entraînait l'application à l'agresseur des sanctions prévues par l'article 16, sanctions

économiques ou militaires. Mais, ajoutait la résolution, « chacun des Etats contractants reste juge du point de savoir si, et dans quelle mesure, il est tenu d'assumer l'exécution de son devoir de garantie par l'emploi des forces militaires dont il dispose.

... chaque Etat membre apprécie les circonstances qui peuvent donner ouverture à l'obligation de garantie ; mais il appartient au Conseil d'émettre, à la majorité des voix, un avis sur le point de savoir s'il y a lieu à garantie...

En cas d'agression, le Conseil doit, par application de l'article 10, se réunir d'urgence pour arrêter un plan d'action concertée, en exécution duquel il fera toutes recommandations utiles aux membres appelés à coopérer plus spécialement à son exécution. La mise en vigueur des sanctions peut précéder la délibération du Conseil » (3).

Cette résolution eut quelque retentissement et influença certainement les débats ultérieurs. On avait de plus en plus l'impression qu'il était possible de satisfaire la délégation canadienne et les Etats qui l'avaient approuvée, sans aller jusqu'à amender le Pacte. Dès la première séance de la première commission, M. Motta (Suisse) indiqua que les propositions canadiennes elles-mêmes suggéraient, en dernier ressort, l'adoption d'une simple résolution interprétative. A la troisième séance, le représentant canadien, Sir Lomer Gonin, se rangea à cet avis, et renonçant à obtenir le vote d'un amendement, réclama simplement une précision officielle de l'article 10. Cette modération fut bien accueillie par la Commission du travail qui tomba rapidement d'accord à ce sujet et en chargea une Sous-commission du travail. La proposition canadienne fut appuyée par plusieurs délégués, quelques-uns suggérant de s'en remettre à la cour permanente de Justice Internationale. M. Scialoja, l'éminent juriste italien, s'éleva pourtant contre le projet de résolution interprétative. C'était une de ses idées favorites que le Pacte devait rester formé

(3) Actes de l'Assemblée, 1923. Première commission, p. 56-57 (annexe 4).

de formules générales et assez souples pour pouvoir s'adapter aux événements. D'ailleurs, du point de vue juridique, une résolution interprétative n'avait pas la valeur d'un amendement, elle n'était point une interprétation authentique. Son autorité morale était certainement incontestable, mais elle ne pouvait en rien lier les Assemblées futures.

La sous-commission proposa la résolution suivante : (4).

« L'Assemblée, désirant préciser la portée de l'article 10 du Pacte, adopte la résolution suivante :

Il est conforme à l'esprit de l'article 10 que, dans le cas où le Conseil estimerait devoir recommander l'application de mesures militaires, comme suite à une agression, à un danger ou à une menace d'agression, il aura à tenir compte notamment de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat.

L'avis donné par le Conseil sera considéré comme une invitation de la plus haute importance qui sera prise en considération par tous les membres de la Société avec le désir sincère d'exécuter de bonne foi leurs engagements.

Il appartient toutefois aux pouvoirs constitutionnels de chaque membre de juger si les circonstances donnent ouverture à l'obligation de maintenir l'indépendance et l'intégrité du territoire des membres, et dans quelle mesure il est tenu d'assurer l'exécution de cette obligation par l'emploi de ses forces militaires ».

La proposition de la Sous-commission avait été adoptée par elle à l'unanimité sauf la voix de M. le professeur Winiarski, délégué de la Pologne. Elle donnait satisfaction au Canada, qui, sur ce point, représentait l'opinion de tout le continent Nord-Américain ; mais le dernier des trois alinéas était une grave concession aux adversaires de l'article 10. Fallait-il croire, comme M. Rolin (5) (partisan de l'article 10 pourtant, qui remplaçait pour la Belgique la garantie que pensait lui don-

(4) Actes de l'Assemblée, 1923. Première commission, p. 14.

(5) Actes de l'Assemblée. Première commission 1923, p. 15.

ner son ancienne neutralité d'avant-guerre), que les Etats, n'ayant pas abandonné leur souveraineté, restaient, conformément au droit international traditionnel, les seuls juges de leurs engagements, et qu'ils conservaient le pouvoir d'apprécier la limite de leurs obligations. M. Erich (Finlande) protesta contre une thèse qui laissait aux Parlements le soin de « juger d'une manière presque souveraine les obligations des Etats » (6).

Le délégué de la Roumanie déclarait contraire à tous les principes du droit de faire dépendre la légalité d'une obligation de l'appréciation du débiteur. Le délégué français M. Barthélémy, déclara à la quatrième séance de la commission :

« Dans l'esprit du Pacte, c'est le Conseil qui déclare qu'il y a un devoir juridique pour les Etats d'intervenir, tandis que, d'après l'interprétation proposée, les Parlements jugeront si le Conseil s'est trompé ou non ; il y a là une espèce de souveraineté du Parlement pour apprécier l'obligation en question. C'est là une conception dangereuse, alors que dans l'esprit du Pacte, c'est le Conseil qui donne une interprétation authentique contre laquelle il est impossible d'aller ».

Sir Willoughby Dickinson, délégué britannique, voulut rassurer les partisans de l'article 10 et proposa une nouvelle rédaction du troisième alinéa de la proposition, d'après laquelle les pouvoirs constitutionnels des Etats auraient seulement à décider dans quelle mesure les Etats étaient obligés à une action militaire :

« Il appartient toutefois aux corps constitutionnels de chaque Etat membre de décider, en ce qui concerne l'obligation de maintenir l'indépendance et l'intégrité du territoire des Etats membres, dans quelle mesure le dit membre est obligé d'assurer l'exécution de cette obligation par l'emploi de ses forces militaires ».

On ne laissait plus ainsi aux Parlements le soin de donner ou non ouverture à l'obligation, mais seulement de préciser l'étendue des mesures à prendre en

(6) Actes de l'Assemblée. Première commission 1923, p. 17.

vertu de cette obligation. Le délégué britannique ajoutait :

« Il faut éviter à tout prix qu'un Etat puisse engager des discussions sur le bien ou le mal de l'acte d'agression... Le Pacte interdit toute invasion. »

Quelques^e autres modifications de détail furent adoptées, à la septième séance, sur les demandes des délégués polonais et grecs, MM. Winiarski et Politis. Finalement, la résolution ainsi amendée fut adoptée par la commission par 26 voix contre 4. L'unanimité n'avait pu être réalisée malgré tous les efforts du Président. Le texte définitif proposé à l'Assemblée était alors le suivant :

« L'Assemblée, désirant préciser la portée des obligations inscrites dans l'article 10 du Pacte, adopte la résolution suivante :

Il est conforme à l'esprit de l'article 10 que dans le cas où le Conseil estimerait devoir recommander l'application de mesures militaires, comme suite à une agression, à un danger ou à une menace d'agression, il aura à tenir compte notamment de la situation géographique et des conditions spéciales de chaque Etat.

Il appartient aux pouvoirs constitutionnels de chaque membre de juger, en ce qui concerne l'obligation de maintenir l'indépendance et l'intégrité du territoire des membres, dans quelle mesure ledit membre est tenu d'assurer l'exécution de cette obligation par l'emploi de ses forces militaires.

Toutefois, la recommandation donnée par le Conseil sera considérée comme de la plus haute importance et sera prise en considération par tous les membres de la Société, avec le désir d'exécuter de bonne foi leurs engagements ».

Remarquons que, selon la thèse française, le mot « avis » avait été remplacé par celui, plus rigoureux, de « recommandation ». Ce texte fut discuté en séance plénière par l'Assemblée les 24-25 septembre 1923. M. Rolin, rapporteur, rappela que, selon une déclaration faite le 21 septembre 1919 devant la commission des Affaires Etrangères du Sénat des Etats-Unis, l'article

10 était d'origine américaine et qu'il avait été adopté sans opposition ni modification sérieuses. Ce qui amena quelques précisions de Sir Lauer Gonin, le délégué canadien, qui rappela justement que le dernier alinéa de l'article 10 avait été rajouté postérieurement à la rédaction primitive de l'article, et que c'était justement cet alinéa qui avait provoqué les inquiétudes américaines. Le rapporteur précisait encore qu'on n'avait pas voulu procéder par amendement, de peur d'impressionner fâcheusement l'opinion publique, mais il reconnaissait franchement que la résolution interprétative n'avait qu'une valeur juridique très relative et très imprécise. Au fond, on n'osait ni supprimer l'article 10, ni lui laisser toute sa force. Le discours du délégué français, M. Barthélémy, illustre ces dispositions et cet embarras. On sait qu'il avait fait, en commission, une opposition très nette au projet d'interprétation. En séance plénière, il déclara (7) :

« C'est un fait que, dans le Nouveau Monde, une partie considérable de l'opinion publique avait cette préoccupation que le Nouveau Monde ne soit pas entraîné dans les querelles de l'Ancien Continent. Eh, bien, Messieurs, l'article 10, tel qu'il est interprété par la première commission, dit en principe que les affaires des continents ne seront pas mélangées ».

Quant au caractère obligatoire de l'article il ajoutait qu'« il faut bien combiner les principes juridiques avec la souveraineté inéluctable des faits ».

Beaucoup de délégués, principalement, ceux des nouveaux Etats créés par les traités de paix, et des petits pays qui pouvaient être menacés par le voisinage de puissants Etats, s'inquiétèrent de ces réticences et de ces hésitations. M. Pusta, de l'Esthonie, déclara :

« Nous ne sommes pas convaincus, surtout après le discours de l'honorable délégué de France, M. Barthélémy, que cette interprétation, une fois admise par l'Assemblée, ne formera pas tout simplement un amen-

(7) Actes de l'Assemblée, 1923. Séances plénières, p. 82.

dement de l'article 10, le doyen et l'ancêtre des articles du Pacte ».

On sait que les Puissances qui ne voulaient point voter la résolution firent preuve de bonne volonté en s'abstenant au moment du vote. Le premier délégué persan demanda un ajournement pour pouvoir consulter son gouvernement, mais en vain, Sir Lauer Gonin ayant insisté pour un vote immédiat. La Perse maintint son opposition en vertu de son « *liberum veto* ». La résolution obtint 29 voix affirmatives, une voix négatives, et 22 abstentions. L'unanimité n'étant pas obtenue, la résolution n'était pas adoptée. Conformément à un précédent, le Président la déclara, non pas « *rejetée* », mais « *non admise* ». Sans doute la proposition avait obtenu la majorité absolue des voix, mais 23 Etats y étaient plus ou moins fermement opposés. La valeur morale elle-même de la proposition restait donc très limitée. Sans doute, au cas où l'article 10 aurait à être appliqué dans toute sa rigueur, faudrait-il s'attendre à quelque résistance au nom de l'avis ainsi exprimé par la majorité des Etats. L'interprétation authentique de l'article n'en reste pas moins incertaine, ainsi que le constate le mémorandum Rutgers en 1928, adressé au Comité d'arbitrage et de sécurité, à propos des articles 10, 11 et 16 (8).

« Les discussions ont montré l'extrême difficulté que présente la réalisation par avance d'un accord unanime sur ce que pourrait être la portée pleine et entière des obligations découlant de l'article 10 ».

(8) Mémorandum Rutgers, n° 112. Journal Officiel de la Société des Nations, 1928, p. 671.

CHAPITRE VII

L'APPLICATION DE L'ARTICLE 10 ET LA JURISPRUDENCE

Dans les premières années de la Société des Nations, l'article 10 a été fréquemment invoqué, la Société, très prudente, redoutant d'aggraver l'opposition contre son action et ses interventions, chercha plutôt à limiter ses engagements — à propos de la demande d'admission de l'Autriche en 1920, une sous-commission spéciale déclara que, par l'article 10, la Société n'avait nullement pris l'engagement général et absolu de garantir l'intégrité territoriale de ses membres, et que le Pacte se contentait de condamner les agressions extérieures, ou les menaces d'agression, contre cette intégrité territoriale et aussi contre l'indépendance politique de ses membres. Quand les petits Etats voisins de la Russie demandèrent aussi leur admission, des craintes naquirent sur les conflits très possibles qui pourraient éclater avec la Russie soviétique, qui n'était point membre de la Société des Nations. Lord Robert Cecil alla jusqu'à proposer d'admettre ces Etats en précisant que, par réserve particulière, ils ne bénéficieraient point d'une application éventuelle de l'article 10. On ne crut point possible cette admission conditionnelle, et, aussi, il faut bien le dire, parut-elle un peu cynique, ou, si l'on veut, comme un aveu de crainte et d'impuissance qui serait moralement, du plus mauvais effet. Dans la discussion un délégué de l'Empire Britannique, M. Fischer, déclara : « Les obligations qui incombent aux membres de la Société aux termes de l'article 10 du Pacte sont graves... Les dé-

légues qui votent l'admission d'un nouvel Etat doivent se demander s'ils sont prêts à prendre la responsabilité de conseiller à leurs Gouvernements de porter secours à cet Etat quand il en aura besoin ».

L'admission fut ajournée.

Quand, en 1920, la Perse fit appel à la Société, en invoquant l'article 10 contre la Russie soviétique, le Conseil de la Société des Nations fut fort heureux de pouvoir éviter une intervention.

En 1921, à la suite d'incursions de troupes hongroises sur son territoire, l'Autriche invoqua en même temps auprès du Conseil les articles 10, 11 et 17, mais elle crut prudent de faire appel en même temps à la Conférence des Ambassadeurs.

L'AFFAIRE ITALO-GRECQUE : 1923

On se rappelle qu'une mission italienne avait été chargée d'une délimitation de frontières par la Conférence des Ambassadeurs. C'est au cours de cette mission que le général italien Tellini fut assassiné en territoire grec avec plusieurs de ses compatriotes. Sans plus attendre le gouvernement italien envoya un ultimatum à la Grèce et occupa Corfou, après avoir fait bombarder la citadelle. La Grèce fit appel à la société des Nations. De là vint déjà un conflit de compétence, l'Italie prétendant que l'affaire était exclusivement de la compétence de la Conférence des Ambassadeurs et effectivement ce fut finalement la Conférence des Ambassadeurs qui régla l'affaire, en assurant au Gouvernement italien les réparations qu'il demandait en échange de l'évacuation de Corfou. Lord Robert Cecil avait déclaré que le Pacte lui-même n'avait pas négligé, pour le règlement des conflits, de prévoir plusieurs procédures possibles, le seul but général de la Société des Nations étant le règlement pacifique des différends. D'ailleurs, la solution établie par les soins de la Conférence des Ambassadeurs était assez semblable à celle que le Conseil lui-même avait préparée et entrevue. Mais le Conseil s'était refusé à admettre son incompétence et il avait voulu profiter de cette occasion pour préciser et éclaircir

toutes les questions générales que soulevaient des cas de ce genre. Il y eut de vives discussions et finalement on décida de recourir à une commission de juristes. Or, parmi ces questions, il en était une qui, bien que cela n'ait point été indiqué, intéressait directement l'article 10 et son application. Le Gouvernement italien affirmait qu'il n'avait point voulu, en occupant Corfou, commettre un acte de guerre, mais prendre simplement une « mesure de coercition », absolument légitime. Y avait-il eu, par conséquent, agression ? La question était grave, puisque les garanties impliquées dans le Pacte et l'action du Conseil, étaient en rapport avec le cas reconnu d'agression. Le comité de juristes répondit que des mesures de coercition pouvaient en effet ne pas être incompatibles avec le Pacte. « Il appartient au Conseil, saisi du différend, de décider immédiatement, en s'inspirant de toutes les circonstances et de la nature des mesures prises, s'il y a lieu de recommander le maintien ou la cessation de celles-ci ».

Le Conseil se rangea, en gros, à l'avis des juristes, mais non sans protestations contre une doctrine qui paraissait, à plusieurs comme beaucoup trop lâche. M. Branting délégué de la Suède, affirma que les mesures prises par le gouvernement italien, mesures militaires avec bombardement, n'étaient point compatibles avec le Pacte. Le délégué de l'Uruguay exprima une opinion analogue contre tous les actes de violence en dépit de toutes les formules atténuées employées par le gouvernement qui les avait décidées et qui auraient été utilement remplacées par de simples mesures de représailles pacifiques, financières et commerciales par exemple. Attendu que l'article 10 vise même les menaces ou dangers d'agression et qu'il institue au moins la « protection possessoire » ; il était impossible d'admettre l'emploi de semblables mesures de coercition. Le Pacte a voulu soumettre tous les différends à des procédures pacifiques, avec des délais qui impliquent du moins temporairement l'absence de toute mesure de force, de tout acte de violence contre un Etat responsable susceptible d'être cité et attaqué en justice dans les formes régulières. Il ne faut pas s'étonner que plusieurs délégués n'aient point voulu admettre comme décisif et définitif l'avis du comité de juristes. Le rôle

même de ce comité posait un problème de compétence et de portée très délicat ; pour l'interprétation du Pacte en ces points obscurs, M. Branting aurait voulu recourir à la Cour Permanente de Justice Internationale, selon l'intéressante idée qui avait été émise très tôt, nous l'avons signalé, par M. Larnaude. M. Salandra s'y était opposé, et c'est alors qu'on s'en était remis à un comité de juristes présidé par M. Adatci, délégué japonais. L'avis du comité avait été approuvé « en bloc » ; M. Benès critiquant le terme « approuver » eut préféré simplement « prendre acte ». Le comité était, en effet, sans autorité juridique, et l'approbation du Conseil, donnée d'une façon vague et générale, n'avait aucune valeur absolue. A l'Assemblée de 1924, M. Ador (Suisse), déclara nettement à ce sujet : « Le Conseil en a pris acte et ce document ne peut être considéré comme une interprétation authentique du Pacte et comme ayant un caractère obligatoire. La souveraineté de l'assemblée doit rester entière en ce qui concerne l'interprétation du Pacte » (1).

M. Politis (Grèce) critiqua même sévèrement les réponses des juristes, et dit :

« La résolution du Conseil, par laquelle il a approuvé en bloc ces réponses, ne saurait être considérée comme tranchant définitivement la question. L'interprétation du Pacte rentre dans la compétence souveraine des Etats membres de la Société des Nations... Le Conseil est essentiellement un corps politique. Il est désirable que lorsque des questions de droit se posent devant lui, il n'oublie pas qu'il n'est ni un tribunal ni une académie de droit et que, si des lumières lui sont indispensables, le seul corps qui puisse les lui fournir avec toute l'impartialité nécessaire, avec toute l'autorité qui soit de nature à être respectée par tous, c'est la Cour Permanente de Justice Internationale » (2).

Plusieurs autres délégués se joignirent à ces protestations. M. Loudon (Pays-Bas) déposa une proposi-

(1) Actes de l'Assemblée, 1924. Séances plénières, p. 85.

(2) Idem, pp. 103-104.

tion selon laquelle l'Assemblée inviterait la première commission à examiner dans quelle mesure des éclaircissements seraient désirables. La proposition fut renvoyée à la sixième Assemblée (1925). Finalement, le Conseil fut invité à demander, par les soins du Secrétariat général, les avis gouvernementaux. Vingt et un gouvernements répondirent. Les uns protestaient vigoureusement contre l'emploi des mesures de coercition, ou le manque de précision des avis du Comité de juristes. Le rapport définitif, tout en reconnaissant au Conseil le droit de consulter un comité de juristes, affirmait que des questions de ce genre « ne sauraient être tranchées définitivement et officiellement par un rapport émanant d'un comité, quelle que soit la compétence de ce dernier... Le Conseil a fait également ressortir qu'en prenant connaissance des réponses primitives du comité spécial de juristes, il n'avait pas eu l'intention de les accepter pour lui-même ou de les imposer aux membres de la Société... Il ne manquerait pas évidemment de tenir compte, en même temps, des observations qui avaient bien voulu lui faire parvenir un aussi grand nombre de membres de la Société ».

Cette affaire est donc très intéressante, tant du point de vue de l'histoire constitutionnelle de la Société des Nations, que pour l'interprétation de l'article 10. En fait un certain courant condamnait très nettement la théorie de la légitimité des mesures de coercition. Le gouvernement suédois, dans sa réponse, avait été très net à ce sujet, ainsi que le gouvernement suisse, qui fit remarquer que l'obligation de respecter le territoire des Etats découlait des termes mêmes de l'article 10 du Pacte. En tous cas, le discours de M. Politis soulignait fort bien les dangers de la prédominance du politique sur le juridique, les inconvénients de soumettre à un organe politique, sensible aux influences et aux intérêts politiques, le règlement d'un différend international.

L'affaire Bulgaro-Grecque 1925

En octobre 1925, à la suite d'un incident de fron-

fière, le gouvernement grec fit avancer des troupes en territoire bulgare ; la Bulgarie fit appel à la Société des Nations. Le Conseil se réunit d'urgence et demanda aux délégués des deux Etats de lui « faire savoir, dans les vingt-quatre heures, que les gouvernements bulgare et grec ont donné l'ordre sans condition à leurs troupes de se retirer derrière les frontières nationales et, dans les soixante heures, que toutes les troupes ont été retirées derrière leurs frontières nationales, que toutes les hostilités ont pris fin, et que toutes les troupes ont été averties qu'une reprise du feu fera l'objet de sanctions rigoureuses » (3).

Le Conseil demanda en outre aux Gouvernements français, anglais et italien d'envoyer des officiers sur les lieux pour contrôler l'exécution des mesures ainsi prescrites et en rendre compte au Conseil. Les mesures furent bien effectuées et dans les délais fixés. Ce fut un véritable succès pour le Conseil. Les hostilités ainsi suspendues pour le plus grand bien de la Bulgarie alors désarmée, le Conseil nomma une commission pour établir les responsabilités. Le gouvernement grec ayant protesté de son droit de « légitime défense », M. Briand, alors Président, s'éleva très nettement contre cette prétention :

« Il ne faut pas que, sous prétexte de légitime défense, on donne à des conflits minimes des proportions redoutables. L'incursion bulgare avait une profondeur insignifiante, les Grecs firent un mouvement tournant qui les menait à huit kilomètres de profondeur en territoire bulgare. »

On retrouve la même tendance dans le rapport qui fut ensuite rédigé par les représentants anglais, belge et japonais, aussi peu favorable au gouvernement grec :

« Les autorités locales et le gouvernement grec avaient toute latitude pour prendre à l'intérieur de leur frontière les mesures militaires qu'ils jugeaient néces-

(3) Journal Officiel de la Société des Nations, 1925, p. 1696 et suiv.

saires à leur sécurité ; le gouvernement grec, par contre, n'aurait pas dû faire traverser la frontière bulgare par ses forces armées... Il est impossible d'admettre qu'il était nécessaire pour réoccuper un petit poste, de procéder à une offensive importante menée sur un front de 20 kilomètres » (4).

D'où la conclusion suivante :

« Dans le cas où un territoire est violé sans raison suffisante, répartition est due, même si, au moment de l'événement, la partie qui a commis la violation croyait que les circonstances justifiaient son action » (5).

Et la commission d'enquête :

« La Grèce, en faisant occuper par ses troupes une partie du territoire bulgare, a violé le Pacte de la Société des Nations ».

Le rapport indiquait ensuite une série de mesures possibles pour prévenir des incidents de ce genre. Quant au Conseil, il poursuivit l'affaire et contrôla l'exécution des décisions prises, en vertu de l'article 10. Le Conseil avait ainsi défendu le Pacte et le principe était sauf. Par malheur, la chose ne se passa pas sans une controverse délicate qui parut mettre en doute l'impartialité du Conseil devant les influences politiques. Le représentant du gouvernement grec, M. Rentis, invoqua le fameux rapport du comité des juristes approuvé par le Conseil, dont nous avons parlé tout à l'heure, ce rapport qui avait admis la possibilité des mesures de coercition, et qui avait été invoqué contre la Grèce elle-même. N'était-ce point le cas, cette fois, de l'appliquer en sa faveur ? Il déclara :

« C'est en se référant à cette décision du Conseil que le gouvernement hellénique s'est cru en droit de prendre des mesures coercitives. Le distingué secrétaire général avait donné, je crois, en mars 1924, à Lon-

(4) Journal Officiel de la Société des Nations, 1926, p. 172 et suiv. Voir aussi le rapport de la commission d'enquête, p. 203 (annexe).

(5) Idem, 1925, p. 507.

dres, une définition des mesures coercitives. Dans le rapport de M. Vaclamanos, ministre de Grèce à Londres, il est dit que, d'après Sir Eric Drummond, les mesures coercitives commencent dès la saisie des sacs postaux et s'arrêtent à l'occupation du territoire et au blocus pacifique. » (1).

Le plus simple serait, évidemment, de condamner toute mesure de coercition. Mais, en l'état actuel des choses, la Société des Nations n'est pas assez puissante à l'égard des Etats particuliers pour qu'on puisse espérer obtenir une interdiction absolue. La meilleure preuve en est que les grandes Puissances avaient bien approuvé la solution proposée par le Comité des Juristes de 1923. Un grand pays, qui n'est point membre de la Société des Nations, les Etats-Unis, emploie fréquemment ces mesures dites de coercition à l'égard du Mexique ou des petits Etats de l'Amérique centrale. Si l'on ne peut en bannir l'usage, il serait bon, au moins, de définir avec précision les mesures de coercition pour les distinguer, sans confusion possible, de l'agression et de la guerre, et de leur imposer un contrôle international, sous la direction même du Conseil de la Société des Nations.

La protestation Ethiopienne de 1926

Voici maintenant un cas moins grave mais intéressant, parce qu'il invoque l'article 10 du Pacte sans qu'il y ait eu agression armée. Il s'agit d'une protestation du régent d'Ethiopie adressée le 9 Juin 1926 au secrétariat général de la Société des Nations (6), contre l'accord intervenu entre les Gouvernements anglais et italien relativement au barrage anglais de Tsana et au chemin de fer italien Erythée-Somalie. Cet accord une fois conclu avait été simplement notifié à l'Ethiopie par les deux Gouvernements, et le régent estimait qu'il y avait là un accord et un procédé incompatibles avec l'indépendance de l'Ethiopie. Dans une seconde lettre

(6) Journal Officiel de la Société des Nations, 1926, p. 1517.

du 4 septembre 1926, le régent précisait sa protestation en invoquant l'article 10 du Pacte (7). Les contractants visés répondirent (8) que l'accord incriminé ne créait d'obligations que pour eux, que son exécution était naturellement subordonnée aux décisions du gouvernement éthiopien, et qu'il n'entraînait d'ailleurs aucune sphère d'influence économique incompatible avec l'indépendance de l'Ethiopie. Le Secrétariat de la Société des Nations ne put, selon la demande du Ras Taffari, joindre à l'accord anglo-italien, lors de son enregistrement la protestation ainsi que les réponses et explications obtenues. Mais la correspondance fut publiée au Journal Officiel et un renvoi approprié fut inséré au recueil des Traités. Le gouvernement éthiopien ayant, en somme, obtenu satisfaction, n'insista pas.

La Société des Nations a donc montré au début un désir très compréhensible de ne rien compromettre des résultats acquis en voulant trop faire et en acceptant de lourdes responsabilités qui auraient pu éloigner d'elle des nationalismes trop jaloux de leur souveraineté. Puis, elle s'est décidée à intervenir, assez fermement, en quelques occasions, pour faire respecter le Pacte et y a assez bien réussi. Malheureusement, ce que nous avons dit du Pacte en général et de l'article 10 en particulier, ne s'est que trop bien vérifié. Il y a eu querelle du juridique et du politique, non seulement sur les principes fondamentaux, et les questions de compétence, mais sur des faits concrets au sujet desquels les intérêts politiques et les luttes d'influences ne pouvaient que trop librement se donner cours. Le Conseil a parlé et agi fermement envers la Grèce, plus qu'il ne l'avait fait envers l'Italie. Plus récemment, la longue histoire, qui est loin d'être terminée, du conflit sino-japonais, les interminables discussions sur la distinction des mesures de police, des mesures coercitives,

(7) *Idem*, p. 1525.

(8) *Idem*.

des actes de guerre ou d'agression, les hésitations de la Société des Nations à donner un avis clairement exprimé sur un aussi grave conflit, tout cela montre bien combien l'application du Pacte, en l'état actuel en droit International, est chose délicate quand il s'agit de condamner un Etat puissant, quand cette condamnation peut entraîner des sanctions susceptibles de porter atteinte aux intérêts politiques ou économiques d'autres membres de la Société, quand elle se trouve enfin devant la menace, qui vient effectivement de se réaliser, de voir un Etat mécontent, surtout une grande puissance, se retirer de son sein.

L'article 10 et le conflit sino-japonais

Dans la nuit du 18 au 19 septembre 1931, les troupes japonaises occupaient Moukden, et le 20 septembre, M. Sze, dans une lettre envoyée au secrétariat de la Société des Nations, réclamait d'urgence la protection de celle-ci en se fondant sur l'article 11 du pacte. On s'est fréquemment étonné que la Chine se soit placée sur le terrain de l'article 11 et n'ait invoqué l'article 10 que postérieurement. Il semble qu'il est possible de trouver deux explications différentes à cette attitude et deux raisons pour lesquelles la Chine devait préférer invoquer l'article 11 plutôt que l'article 10.

Tout d'abord, le choix de ces dispositions a été dicté par des considérations de procédure. En vertu de l'article 11, s'il y a menace de guerre, le secrétaire général convoque immédiatement le Conseil à la demande de tous les membres de la Société, alors que l'article 10 ne paraît s'appliquer qu'au cas où le Conseil se réunit spontanément. En invoquant l'article 11, la Chine n'entendait nullement, comme elle l'a prouvé plus tard, renoncer aux moyens de défense mis à sa disposition par l'article 10, elle désirerait seulement utiliser le mécanisme particulièrement efficace de l'article 11 qui contraint le secrétaire à agir d'urgence.

C'est seulement le 29 Janvier, que la Chine invoqua explicitement l'article 10 et on peut ajouter que ce sont des considérations portant sur le fond même du débat qui ont dicté au Gouvernement Chinois la méthode qu'il a adoptée. Le délégué du gouvernement chinois a indiqué à deux reprises au cours des débats postérieurs les raisons pour lesquelles la Chine a considéré l'article 11 comme un premier moyen de saisir la Société des Nations auquel, devant l'aggravation de la situation, il a fallu substituer l'article 10 : « La procédure, déclare le gouvernement chinois, était d'abord basée sur l'article 11 du pacte, mais par la suite, à mesure que la situation se modifia, passant successivement par des phases de gravité croissantes, la Chine fut contrainte d'invoquer ensuite les articles 10 et 15 » (9). Et plus loin, le même délégué ajoute : « dans une rixe de rue, un moine japonais fut tué, événement fort regrettable, mais guère suffisant pour justifier l'envoi de 40 navires de guerre et 60.000 hommes pour soumettre une ville de 2 millions d'habitants, la métropole commerciale de l'Orient. Ce dernier acte d'agression confirma le gouvernement chinois dans l'idée qu'il fallait ouvrir l'article 11, invoquer encore les art. 10 et 15 du pacte de la Société des Nations ». Ainsi, il semble que la Chine ait interprété l'article 11 comme destiné uniquement à avertir le conseil de la gravité d'une situation donnée. Mais quand, au danger de guerre, on substitua la force proprement dite, aux avertissements permettant à des tiers de régler le différend, devait faire place le rappel des obligations contractées.

En réalité, c'est comme on l'a très justement écrit, l'article 10 qui, au fond, était constamment présent aux esprits ; et l'application de cette disposition dans les affaires sino-japonaises était particulièrement tentante, puisque ses termes ont été reproduits dans un contrat spécial signé avec huit autres puissances : le traité de Washington, dont l'article 1 s'exprime en ces termes : « Les puissances contractantes autres que la Chine conviennent 1° de respecter la souveraineté d'indépendan-

(9) S. D. N., Journal Officiel, supplément spécial, N° 101, p. 26.

ce ainsi que l'intégralité territoriale et administrative de la Chine ».

Il n'y a donc pas lieu de s'étonner si dans tous les débats qui ont eu lieu à la Société des Nations pendant les dix-huit mois qui ont séparé la prise de Moukden en Septembre 1931 jusqu'au retrait du Japon en mars 1933, l'article 10 a été l'arme dont se sont servies tour à tour la Chine contre la Société des Nations et la Société des Nations contre le Japon.

Au cours des premières discussions, entre janvier 1932, à partir du moment où Shanghai, ayant été attaqué, la Chine a commencé par invoquer la protection de l'article 10, jusqu'au 12 février, moment où la Commission Lytton a été désignée, le sens définitif de ces dispositions a été fixé et l'interprétation qu'on lui a donnée alors subsistera jusqu'au bout et durera jusqu'au retrait du Japon de la Société des Nations. Entre décembre 1931 et mars 1933, le Japon essaya de faire revenir la Société des Nations sur cette interprétation. Ses efforts n'ont pas abouti et son retrait le 27 mars 1933 a marqué son échec.

La déclaration du Conseil, le 29 janvier 1932, rappelait qu'il se fondait avant tout sur l'article 10. Le Président s'exprimait à cette date dans les termes suivants : « Nous plaçant sur le plan de la Société des Nations, nous affirmons, de notre côté, qu'un règlement des difficultés existant entre les deux gouvernements membres de la Société des Nations, ne pouvait pas être recherché dans des arrangements incompatibles avec les obligations internationales, et notamment des obligations résultant de l'article 10 du pacte, aux termes duquel ils se sont engagés à respecter l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de tous les membres de la Société des Nations. Nous concluons qu'il serait impossible à la Société des Nations d'approuver un règlement obtenu par des moyens allant à l'encontre des dispositions ci-dessus rappelées » (10). De l'avis du gouvernement chinois, cette déclaration signifie que les membres du Conseil considèrent que ce

serait une violation des obligations assumées par les membres de la Société, en vertu de l'article 20, alinéa premier du pacte (11) que de reconnaître tout traité ou accord qui enfreint l'article 10 du pacte ou l'article premier du traité des neuf puissances.

Mais ce n'est que le 12 février 1932 que le Conseil de la Société des Nations, dans son appel au Japon, adopta officiellement cette interprétation de l'article 10, en vertu de laquelle les traités conclus entre deux membres de la Société des Nations ne seront valables que s'ils sont conclus dans des formes reconnues ou légales en vertu du pacte. La note adressée au Japon est ainsi conçue : « Les douze membres du Conseil désirent rappeler qu'aux termes de l'article 10 du pacte de la Société des Nations, tout membre de la Société s'est engagé à respecter et à maintenir l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société. Ils ont le droit, à titre amical, d'appeler l'attention sur ces dispositions, d'où il résulte notamment, à leur avis, qu'aucun empiètement sur l'intégrité territoriale et aucune atteinte à l'indépendance politique d'un membre de la Société des Nations commis au mépris de l'article 10, ne saurait être reconnu valable et effectif par les membres de la Société. »

Voilà donc, pour la première fois, énoncée l'interprétation officielle de l'article 10 qui est évidemment favorable à la Chine, et que le Japon n'acceptera jamais.

La réponse du gouvernement japonais aux arguments fondés sur l'infraction à l'article 10 du pacte peut se diviser en deux parties nettement distinctes : tout d'abord, le Japon rappelle que d'autres Nations ont agi d'une manière identique sans qu'elles aient jamais été accusées d'avoir enfreint l'article 10 de la Société des Nations. En effet, aucune puissance n'a allégué cette disposition du pacte, lorsque d'autres Etats envoyè-

(11) « Les membres de la Société reconnaissent, chacun en ce qui le concerne, que le présent pacte abroge toutes obligations incompatibles avec ses termes et s'engagent solennellement à ne pas en contracter à l'avenir de semblables. »

rent. il y a cinq ans, d'importants renforts pour défendre Shanghai ni lorsque les forces américaines et britanniques bombardèrent Nankin, ni en diverses autres occasions dont on se souviendra aisément. La disposition en question est excellente, mais elle n'interdit pas la défense de soi, et n'autorise pas la Chine à se livrer à tous les débordements et à attaquer impunément les autres pays sans que ceux-ci aient le droit de se défendre.

Puis, à la suite de ces considérations générales, le Japon tente de démontrer qu'il n'a violé en aucune façon l'article 10 du pacte. « Comme le Japon n'envisage pas plus qu'on ne l'envisageait dans les cas précités, d'attenter à l'intégrité territoriale ou à l'indépendance des membres de la Société des Nations, il est superflu de dire que le gouvernement japonais ne voit pas très bien la portée de la remarque, selon laquelle aucune atteinte de cette nature commise à l'article 10 du pacte ne saurait être reconnue comme valable et effective. Le gouvernement japonais saisit cette occasion de déclarer, une fois de plus, résolument et solennellement que le Japon ne nourrit aucune ambition territoriale ou politique en Chine ».

Au mois de janvier 1932, la commission Lytton est nommée. Son mandat comportait un examen des questions pendantes entre la Chine et le Japon, y compris leur origine, leur développement et leur état au moment où la Commission les étudiait. Comme il fallait s'y attendre, la Commission s'est tout particulièrement consacrée à l'examen du problème de la Mandchourie. C'est là en effet où se trouve le point essentiel du litige et c'est à la lumière de l'article 10 qu'il a été examiné et résolu. La Commission estime qu'au cas où le Mandchoukouo se serait constitué indépendamment du Japon et par le fait de la volonté des habitants de la Mandchourie en un état indépendant, l'article 10 ne trouve pas son application ; au contraire, si cet Etat, comme le prétend la Chine, a été créé de toutes pièces par le Japon, les traités par lesquels ce dernier pays reconnaîtra l'indépendance d'une province qu'il aura arrachée à la Chine seront nuls en vertu de l'interprétation officielle donnée par le Conseil à l'article 10. C'est à cette dernière solution que le rapport Lytton

semble s'être arrêté. Sans se placer sur le terrain juridique de la violation de l'article 10, la Commission cependant signale que si le Mandchoukouo semble recevoir l'appui de certains groupes minoritaires, les Chinois, en général, n'appuient pas le gouvernement de Mandchoukouo que les Chinois de Mandchourie considèrent comme un instrument japonais. Le rapport note par ailleurs que le maintien et la reconnaissance du régime actuel en Mandchourie ne constitueraient pas davantage une solution satisfaisante, car elle ne serait pas compatible *avec les principes fondamentaux des obligations internationales existantes*, ni avec la la bonne entente avec les deux pays dont dépend la paix en Extrême-Orient. Cette solution est contraire aux intérêts de la Chine et ne tient pas compte des vœux de la population en Mandchourie et, ajoute le rapport, il est tout au moins douteux qu'elle serve à la longue les intérêts du Japon.

Le 4 septembre 1932, le rapport de la Commission d'études fut signé à Peiping, et dès lors, il forma la base des discussions entre la Chine et le Japon au sein de la Société des Nations. Les orateurs les plus autorisés n'hésitèrent pas à tirer du rapport les conséquences qui s'imposent et à signaler que l'état de fait créé par le Japon constitua avant tout une violation de l'article 10 du pacte. M. Benès expliqua que les arguments donnés par le Japon en 1931 et repris maintenant, après le dépôt du rapport Lytton, ne constituent pas une défense juridiquement sérieuse. En particulier, dit-il, l'objection visant la mentalité particulière des populations chinoises, mentalité différente de celle qui existe en Europe occidentale, est dépourvue de toute portée, et M. Benès se demande si cela ne signifierait pas purement et simplement la méconnaissance totale des prescriptions fondamentales du pacte, en vertu desquelles chaque question litigieuse qui tombe sous tel ou tel article du pacte, doit être portée devant la Société, pour y être traitée intégralement sur la base de l'article en question ; car s'il en était autrement, ajoute-t-il, chacun de nous, dans nos difficultés propres, « ne pourrait-il pas invoquer des arguments identiques et cela ne signifierait-il pas tout simplement que chaque membre de la Société, en invoquant de tels argu-

ments, pourrait recourir dans certains cas litigieux à la force, tout en se refusant à les déférer à l'institution de Genève. » Cela ne constituerait-il pas en outre une violation du pacte Briand-Kellog, voire même la négation totale du pacte et la fin inévitable de la Société ? M. Benès signale, en outre, que non seulement le Japon ne peut pas faire valoir aucune exception sérieuse pour échapper à la compétence de Genève, mais encore que sur le fond du litige, sa situation est extrêmement faible. En effet, le second point essentiel du rapport Lytton, à savoir la création dans les circonstances indiquées dans le rapport d'un Etat indépendant, paraît, déclare le représentant de la Tchéco-Slovaquie, très grave, non seulement pour les mêmes raisons de principe, mais aussi pour des raisons d'une autre nature encore. Un Etat indépendant a pu être constitué sur le territoire d'un membre de la Société, grâce à la présence sur le territoire en question, de forces militaires d'un autre membre de la Société. Ce fait là ne constitue-t-il pas une anomalie flagrante dans les rapports des membres de la Société, mais encore cela n'est-il pas fondamentalement contraire aux prescriptions du pacte et notamment celles de l'article 10 sur l'intégrité territoriale ?

Quant au représentant de la Suède, lui aussi s'appuie sur les constatations de la Commission pour faire valoir la violation par le Japon de l'article 10. La Commission constate, dit-il, que le mouvement d'indépendance dont on n'avait jamais entendu parler en Mandchourie avant 1931, n'a pu se réaliser que grâce à la présence des troupes japonaises. L'état de choses étant tel qu'il ressort du rapport, continue le représentant de la Suède : « il me paraît évident que la reconnaissance par les membres de la Société des Nations du nouveau régime établi en Mandchourie serait un acte tiré à l'encontre des dispositions de l'article 10 du pacte. »

Ainsi la situation telle qu'elle résulte du rapport Lytton est claire et toutes les négociations ultérieures seront destinées à échouer, parce que le Japon essaiera d'éluder l'interprétation officielle de l'article 10 en vertu de laquelle l'état de fait établi en Mandchourie ne sera pas reconnu comme compatible avec cet état article

du pacte. C'est ainsi que le Comité des 19 ayant été mandaté par l'Assemblée pour rédiger des propositions en vue du règlement du différend Sino-Japonais, le Japon a immédiatement contesté les termes de son mandat. Il a essayé de faire ajouter au texte original qui confiait au Comité le soin d'assurer la conciliation sur la base des principes et les conclusions énoncées au chapitre IX du rapport de la Commission Lytton, un fragment de phrase ainsi conçu : « en les harmonisant avec les événements qui se sont déroulés ». Il apparut au Comité des 19 que la portée de cette nouvelle proposition japonaise devait être éclaircie, attendu qu'elle tendait à faire méconnaître en violation du pacte, un état de fait créé illégalement. La délégation japonaise ayant répondu le 14 février que son gouvernement était convaincu que le maintien et la reconnaissance du Mandchouko constituaient la seule garantie de la paix en Extrême-Orient, le comité des 19 dut, à son profond regret, le 21 février 1933, considérer que pour sa part, il avait épuisé les efforts de conciliation. Et trois jours plus tard, le 24 février, la Chine ne se méprend pas sur la portée de la discussion qui vise en réalité l'interprétation du rapport, dans les termes suivants : « La délégation chinoise constate avec satisfaction que la Société des Nations, en s'en tenant fermement à la non reconnaissance du Mandchouko, fait un pas d'une importance capitale dans la bonne direction. Les états membres se sont déjà engagés à ne reconnaître aucune situation, aucun traité, aucun accord qui pourrait être obtenu par des moyens contraires aux grands instruments internationaux de paix. Ils prennent maintenant la décision de s'engager à ne pas reconnaître le régime actuel de la Mandchourie, ni de jure ni de facto, et de continuer de concerter leur action entre eux ainsi qu'avec celle des états intéressés non membres de la Société ». « Cette décision représente certainement un progrès important vers le but que la Société s'est efforcée d'atteindre ».

Un mois plus tard, le Japon se retirait de la Société des Nations.

En réalité, l'interprétation donnée par la Société des Nations à l'article 10 du pacte est extrêmement intéressante parce qu'elle constitue une innovation ju-

risprudentielle incontestable dans la question très discutée des conditions nécessaires à la reconnaissance de jure, des gouvernements de fait.

Les auteurs ont toujours été divisés sur les conditions devant être remplies par un gouvernement, afin d'obtenir la reconnaissance de droit par les nations étrangères. Selon certains, la seule condition à laquelle se ramènent toutes les autres, pour qu'on se trouve en face d'un gouvernement de fait, c'est qu'il fasse preuve d'une existence réelle. C'est la seule condition nécessaire.. En effet, un gouvernement est surtout un pouvoir, une force agissante, une autorité (12). C'est donc la réalité de son action, de son autorité qui dénote son caractère effectif. Il faut en particulier que les actes par lesquels il manifeste son autorité, puissent s'accomplir et s'exécuter (13). On peut dire comme Ihering que l'absence de puissance est le péché mortel d'un gouvernement, celui pour lequel il n'y a pas de rémission. Lorsque la puissance d'un gouvernement est en fait supérieure à tout autre, point n'est besoin de s'occuper de sa légitimité. Dans le droit public international nouveau, le concept de légitimité a remplacé celui de puissance effective. Celle-ci paraît à la suite de l'interprétation donnée à l'article 10 du pacte par la Société des Nations, définitivement condamnée.

En résulte-t-il que la thèse opposée, celle qui exige l'adhésion populaire, ait définitivement obtenu gain de cause ? Il n'en est rien. De tous les débats qui précèdent, il est impossible de déduire qu'un gouvernement imposé par la force et règnerait par la terreur ne pourrait pas être reconnu. La seule condition nouvelle exigée par le pacte de la Société des Nations, c'est l'absence de toute intervention étrangère faite en violation de l'article 10 du pacte.

(12) Opinion de M. l'Avocat Général Sarrut, citée par M. Politis. (Les Coups d'Etat en droit international p. 137).

(13) Larnaude : Les gouvernements de fait, *Revue Générale de Droit International privé* 1924. P. 476.

CHAPITRE VIII

LA THÉORIE DE L'AGRESSION DEPUIS 1920

Nous avons vu que la garantie incluse dans l'article 10 ne vaut que dans le cas d'une agression extérieure, ou d'une menace ou d'un danger d'agression. La définition de l'agression est donc le problème juridique capital soulevée par l'article 10, il en est aussi le plus délicat. De bonne heure on s'est préoccupé à la Société des Nations, d'établir un critère de l'agression. On avait pensé tout d'abord à une notion aussi simple que possible : violation directe du territoire d'un Etat par un autre Etat ; attaque et invasion armée, voire attaque aérienne brusquée. On s'éloigna de cette notion simple en 1922, 1923, lors des travaux de la commission temporaire mixte pour l'élaboration du projet de traité d'assistance mutuelle, projet destiné à empêcher et condamner la guerre d'agression, qualifiée de crime contre la communauté des Nations. Les sanctions devant s'appliquer à l'auteur responsable de cette guerre d'agression il s'agissait de trouver un critère décisif de l'agresseur. La commission temporaire mixte se rallia à un texte élaboré par son comité spécial, texte beaucoup trop long et compliqué, en voici le résumé d'après l'ouvrage de Ray » (1).

« 1°) Le comité reconnaît, après la commission permanente consultative, l'impossibilité de donner une définition exacte de l'agression.

2°) Le double criterium envisagé jusqu'ici (mobilisation, violation de frontière) a perdu de sa valeur :

(1) J. Ray, *op. cit.* p. 365.

la mobilisation est une mobilisation du pays entier, et peut être sujette à interprétation (constitutions de stocks, intensification des fabrications).

3°) Quant à la violation de frontière, elle peut être pour un petit pays une mesure préventive de défense.

4°) Le Conseil pourrait requérir les parties de retirer leurs troupes à une certaine distance d'une ligne donnée.

5°) Il y a des cas où l'agression peut être évidente.

6°) Il peut y avoir des symptômes d'intention agressive : l'impression résultera d'un ensemble d'éléments, dans lesquels interviendront l'attitude politique de l'agresseur, sa propagande, la mentalité de sa presse, etc...

7°) En dehors des signes d'intention agressive, la véritable acte d'agression peut consister dans l'attitude prise par une des parties dans les négociations relatives au litige.

8°) Il est nécessaire de laisser au Conseil une latitude complète, en se bornant à indiquer les facteurs qui peuvent fournir des éléments de décision : mobilisation industrielle, ou économique (soit sur le territoire de l'Etat, soit en territoire étranger par personnes ou sociétés interposées) ; mobilisation militaire clandestine (par la formation de corps irréguliers), ou la proclamation d'un état de danger de guerre qui permette un commencement de mobilisation), offensive aérienne, chimique ou navale, présence de force armées d'une des parties sur le territoire de l'autre ; refus de retirer les forces armées derrière une ligne indiquée par le Conseil ; politique agressive et refus de recourir aux procédures pacifiques ou d'accepter les décisions intervenues.

9°) Dans le cas d'une attaque par surprise, la détermination de l'agresseur est relativement facile ; et dans le cas où l'agression est précédée d'une période de tension politique, le Conseil, au cours de ses efforts pour éviter la guerre, aura pu se faire une opinion sur l'attitude des parties ».

C'est bien, selon le mot de Ray, diluer complètement la notion de l'agression. Ajoutons que le comité s'en remettait au Conseil se prononçant à l'unanimité dans les quatre jours suivant celui du départ de la plainte au Secrétariat. Or, l'enchevêtrement des argumentations contradictoires et des intérêts politiques aurait beau jeu d'empêcher cette unanimité. D'autre part, c'était confondre d'une façon abusive l'acte brutal d'agression avec les mesures préparatoires, et ce contrairement aux précautions des rédacteurs de l'article 10 qui avaient fort bien distingué agression, menace et danger d'agression. Ray, tout en reconnaissant la grandeur de l'idée qui définit l'agression par le refus d'arbitrage, écrit à ce sujet (1).

« Elle est sans doute l'âme du droit nouveau, qui veut substituer les procédures pacifiques à la guerre pour la solution des différends internationaux. Mais l'agression n'est pas le refus d'arbitrage : il faut tout de même laisser aux mots leur sens, si l'on ne veut pas que le désordre du langage facilite les sophismes et les manœuvres de la mauvaise foi ».

Ce qui est juste évidemment, c'est que dans les cas obscurs et douteux on tienne compte de l'attitude des parties selon les directives indiquées plus haut. Quant au n° 3 (interprétation d'une violation de frontière comme une mesure défensive pour un petit pays), il contient), une notion incompatible avec l'esprit du Pacte. La théorie de la guerre préventive peut conduire, plus encore que celle des mesures de coercition, à de graves abus et aux situations les plus critiques.

Aussi ne faut-il pas s'étonner que le travail de la Commission temporaire mixte ait fait l'objet de très vives critiques (2). La réponse à ce sujet, du gouvernement soviétique, montrait que le système préconisé eut rendu impossible la détermination de l'agresseur dans le conflit russo-japonais de 1904-1905. D'autre part, il paraissait bien impossible que le conseil put se mettre d'accord en quatre jours sur une question aussi grave et aussi délicate.

(2) A. Bougneot — cf. cit. p. 25-26.

Au même moment on songeait à donner une définition de l'agression d'après l'arbitrage. L'idée, émise par M. Branting et la délégation suédoise, était reprise par le fameux projet Shotwell, qui proposait une définition aussi automatique que possible de l'agresseur : celui qui refuserait de reconnaître la compétence de la Cour Permanente, projet qui remettait du reste à la Cour le soin de déclarer, par arrêt, s'il y avait ou non agression ou danger d'agression. Ces idées eurent une influence incontestable sur l'élaboration du Protocole de Genève.

Les auteurs du Protocole en revinrent d'abord, selon les propres termes de l'article 10 du Pacte, à la distinction nécessaire entre l'agression et la menace d'agression. L'article 8 du Protocole (3) vise la menace d'agression :

« Les Etats signataires s'engagent à s'abstenir de toute action qui pourrait constituer une menace d'agression contre un autre Etat. Dans le cas où un des Etats signataires estime qu'un autre Etat procède à des préparatifs de guerre, il a le droit d'en saisir le Conseil »,

Le Conseil enquête immédiatement et doit ordonner à l'Etat coupable d'annuler les actes incriminés. Selon, il décide les mesures à prendre pour sauvegarder la paix — innovation intéressante — ; les décisions du Conseil sont prises à la simple majorité, mais au moins des 2/3 des voix.

L'article 10 du Protocole traite spécialement de l'agression. Il s'appuie pour cela sur les engagements pris soit en vertu du Pacte (respect de l'intégrité territoriale ou de l'indépendance politique des autres Etats membres de la Société des Nations), soit en vertu du Protocole lui-même (refus de se soumettre à une décision unanime du Conseil ou à la sentence rendue par un comité d'arbitres).

(3) Dans son rapport (actes de l'Assemblée — Première Commission 1924 — p. 130). M. Benès soulignait que l'article 8 du contrôle était une « application de l'article 10 du Pacte ».

« Est agresseur tout Etat qui recourt à la guerre en violation des engagements prévus au Pacte ou au présent Protocole. Est assimilé au recours à la guerre, la violation d'une zone démilitarisée. Dans le cas d'hostilités engagées, est présumé agresseur, sauf décision contraire du Conseil prise à l'unanimité.

1° Tout Etat qui aura refusé de soumettre le différend à la procédure pour règlement pacifique prévue aux articles 13 et 15 du Pacte, complétés par le Présent Protocole, ou qui aura refusé de se conformer soit à une décision judiciaire ou arbitrale, soit à une recommandation unanime du Conseil, ou qui aura passé outre à un rapport unanime du Conseil, à une décision judiciaire ou arbitrale reconnaissant que le différend qui s'est élevé entre lui et l'autre Etat belligérant porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cet Etat : toutefois, dans ce dernier cas, l'Etat ne sera présumé agresseur que s'il n'a pas soumis auparavant la question au Conseil ou à l'Assemblée conformément à l'article 11 du Pacte.

2°) Tout Etat qui aura violé une des mesures provisoires prescrites par le Conseil pendant la période de procédure visées à l'article 7 du présent Protocole. Hors les hypothèses visées aux numéros 1 et 2 du présent article, si le conseil n'a pu déterminer dans le plus bref délai l'agresseur, il aura l'obligation de prescrire aux belligérants un armistice dont il fixera les conditions à la majorité des deux tiers et dont il surveillera l'observation. Tout belligérant ayant refusé l'armistice ou en ayant violé les conditions sera réputé agresseur ».

Le Protocole essayait donc d'éluder la trop fameuse règle d'unanimité et de prescrire au Conseil des règles si précises, que lorsque les cas prévus se réaliseraient, (et ils pourraient être constatés d'une façon évidente), le Conseil ne pourrait que prendre acte des faits et à prendre toutes mesures nécessaires. C'était donc un système aussi automatique que possible, basé sur toute une série de présomptions dont la force était telle, qu'il fallait, pour l'annuler, une décision unanime du Conseil, effort curieux pour retourner la situation et faire désormais de la règle d'unanimité une garantie d'action et d'efficacité.

On sait malheureusement qu'à la suite du recul du gouvernement anglais, le Protocole de Genève n'a pas abouti. Les discussions ont continué sur la définition de l'agresseur. En 1927, M. Scialoja, éternel défenseur des formules souples et générales, s'élevait contre la recherche d'une notion simple et tranchante de l'agression. « Il ne faut pas s'attarder aux apparences des faits pour savoir qui est vraiment l'agresseur. Il faut approfondir tous les rapports qui ont été l'objet de contestations entre les Etats » (4).

C'est, en sacrifiant ainsi l'établissement d'une formule automatique, revenir à la solution d'opportunité applicable à chaque différend séparément, opportunité beaucoup trop influencée, nous l'avons montrée par ses intérêts et considérations d'ordre politique. Il est regrettable que cette méthode tout anglo-saxonne ait été recommandée par le célèbre juriste italien. Sans doute, par sa brutalité même, une définition simple et concise de l'agression n'est point une solution parfaite. « Elle ne réalisera pas en ce monde la justice absolue » (5).

Mais un excès d'automatisme vaut mieux qu'un excès d'indétermination trop favorable à l'esprit de chicane et à la défense des causes les plus injustifiables. On ne s'étonnera donc pas que la politique française ait sans cesse soutenu la nécessité d'une définition aussi automatique que possible de l'agression. M. Briand, répondant à M. Scialoja, déclarait :

L'agression se traduit par quelque chose : un coup de canon, c'est tout de même un coup de canon. Et si, le premier coup tiré, la Société des Nations se dresse et dit : cessez le feu ! s'il y a un des adversaires qui ne cesse pas le feu, on peut dire qu'il n'a vraiment pas un goût très vif de la paix » (6).

Quelques jours auparavant, M. Politis avait demandé, dans le même sens, qu'on reconnût à l'idée de paix une sorte de priorité. La grande difficulté, nous

(4) Actes de l'Assemblée — 1927 — Séances plénières, p. 85.

(5) J. Ray, cf. cit. p. 368.

(6) Actes de l'Assemblée, 1927, Séances plénières, p. 92.

l'avons signalé de suite, c'est que le Pacte ne condamnait pas absolument toute guerre. En cas de rapport non unanime du Conseil, les membres de la Société des Nations se réservent tous les droits quant à l'appréciation de la situation et de leur attitude future (article 15, alinéa 7) en pareil cas, la guerre est possible comme solution d'un conflit. C'est la guerre-procédure bien séparée de la guerre d'agression et de la guerre défensive, et elle ne suppose pas forcément un agresseur. Il fallait donc en arriver à la condamnation simple de la guerre en général, quelle qu'en fut la modalité, et non pas seulement de la guerre d'agression. C'est la condamnation absolue qui a été prononcée en 1928 par le Pacte de Paris. Le Gouvernement français aurait voulu qu'une restriction fût précédée en faveur de la guerre défensive. Mais il y a renoncé justement. Une pareille restriction, en affaiblissant la formule absolue en affaiblissait plus ou moins la portée ; on aurait pu croire, une fois de plus, qu'il y avait des guerres permises — la précaution était d'ailleurs inutile. Dans le préambule du Pacte de 1928, il est formellement indiqué que la partie qui a eu recours à la guerre est privée du bénéfice du traité, c'est reconnaître la légitimité de toute résistance, qu'elle soit individuelle ou collective. Le Pacte de 1928, en portant condamnation absolue de la guerre, et sans distinction de guerre agressive ou non, n'a en rien supprimé la difficulté du problème, qui reste la même, et tout l'intérêt de la définition de l'agresseur. Il s'agit toujours, en cas de conflit et de violence, de dire celui qui a pris l'initiative des hostilités et, en établissant sa responsabilité, de lui enlever la protection du traité. La notion d'agression avait été amenée à ne voir que des agresseurs partout et pour les moindres conflits, cette dangereuse extension était la meilleure façon de la rendre presque certainement inefficace. Par le fait brutal de l'initiative des hostilités le Pacte de 1928 revient donc vers la notion simple d'agression dont nous avons signalé la nécessité, il marque, de ce point de vue un sérieux progrès, il contient pourtant une lacune, ou plutôt selon l'expression habituelle, une fissure : les parties restent juges du droit de se déclarer en cas de légitime défense et d'agir en conséquence. La note américaine du 23 juin 1928,

relative au Pacte souligne la difficulté de définir les cas de légitime défense comme de définir l'agression. Mais elle précise bien que tous les Etats sont libres de prendre des mesures de défense, de se déclarer en cas de légitime défense et d'agir selon le souci de leur sécurité, sans égard aux dispositions d'aucun traité. En tous cas, cette réserve ne peut viser que les cas d'agression armée indéniables, c'est du moins la seule interprétation acceptable selon l'esprit du Pacte de 1928. Rien n'assure malheureusement qu'en pratique le principe le principe des souverainetés nationales n'y trouve un moyen commode de se manifester encore abusivement. On a voulu mettre le Pacte de la Société des Nations en harmonie avec le Pacte de Paris de 1928. La délégation suédoise a proposé en 1920 d'insérer en tête de l'article 10 une reproduction des deux articles du nouveau Pacte :

« Les Membres de la Société déclarent solennellement qu'ils condamnent le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux, et y renoncent en tant qu'instrument de politique nationale dans leurs relations mutuelles. Ils reconnaissent que le règlement ou la solution de tous les différends ou conflits de quelque nature ou de quelque origine qu'ils puissent être, qui pourront surgir entre eux, ne devra jamais être recherché que par des moyens pacifiques... ».

La proposition suédoise a été critiquée par M. Rolin, délégué de la Belgique, qui a soutenu que le but et le sens de l'article 10 étaient tout différents.

« Il ne vise pas la guerre matérielle, reconnaissable, mais les annexions qui peuvent se produire soit à l'occasion de la guerre, soit sans guerre ».

Rappelons que M. Scialoja, l'éminent juriste italien avait jadis soutenu au contraire (en 1921), que l'article 10 visait en quelque sorte l'action possessoire, c'est-à-dire la défense du statu quo territorial contre toute violence, en dehors de la justice même. A la même date la première commission avait retenu cette idée, en soulignant que des modifications pourraient être apportées au statu quo, même par une guerre, après épuisement des procédures pacifiques inscrites dans le

Pacte. En 1923 de même l'Institut de Droit International, dans une résolution, tout en proclamant la nécessité de maintenir ou rétablir l'état de choses menacé ou modifié par la violence, précisait que cette nécessité ne préjugait en rien de la légitimité des revendications ayant provoqué ces actes de violence auxquelles, le cas échéant, les procédures pacifiques prévues pourraient donner satisfaction. Il s'agit simplement de ne pas accepter les résultats des actes de violence, de ne pas s'incliner devant le fait accompli. Cette théorie de la protection possessoire s'accorde donc parfaitement avec le mouvement pour la condamnation de toute violence et de toute guerre, mouvement caractérisé par les stipulations de Locarno et du Pacte de 1928. Mais il faut reconnaître que cette interprétation ne résulte pas forcément du texte de l'article 10, beaucoup plus strict, et qui donne au statu quo territorial un double caractère d'état de fait et d'état de droit. Ce qui était judiciaire, dans l'opposition de M. Rolin, c'est le désir de laisser à l'article 10 sa forme acquise et toute sa force. La politique française a toujours agi en ce sens. Au reste, la proposition suédoise n'a pas eu de suites.

Pour en finir avec les rapports de la théorie de l'agression et le Pacte de 1928, soulignons que la renonciation à la guerre, en impliquant une mise hors la loi de l'agresseur, implique en même temps l'abandon de l'ancienne notion de neutralité ; certes cette interprétation est loin d'être admise absolument par tous les signataires du Pacte. Elle s'impose pourtant, selon l'opinion du sénateur américain Borah, (New-York Herald de Paris, 2 juillet 1928), que toute obligation de neutralité disparaît envers l'agresseur. On en revient donc toujours à la nécessité de définir l'agresseur. En février 1933 on discutait encore à Genève, sur la possibilité et l'utilité d'une définition automatique de l'agression, tentative appuyée par le gouvernement italien et le gouvernement russe. En avril, tout récemment, M. Mac Donald au moment de s'embarquer pour New-York, souhaitait une solution à ce grave problème, et en ce moment même M. Roosevelt, placé entre ses idées personnelles et la politique traditionnelle à laquelle s'était heurté Wilson, tend à admettre l'abandon de la neutralité américaine en cas d'agression. La ques-

tion reste plus que jamais capitale et brûlante. En mars 1933, il essayait aussi mais trop prématurément, de faire admettre l'adhésion et la représentation des Etats-Unis à la Cour Permanente de Justice Internationale. Un renversement de la politique américaine dans le domaine international pourrait avoir et aurait certainement une portée considérable et des plus heureuses. C'est ici le moment de revenir à l'interprétation de l'article 20 qui nie toute incompatibilité entre le Pacte de la Société des Nations et la doctrine de Monroe. Nous nous souvenons que cette précision, réclamée par Wilson, pour calmer les inquiétudes et les résistances américaines, devait être primitivement rattachée à l'article 10, et que c'est notamment à la suite des efforts de la délégation française qu'elle fut reportée plus loin afin de laisser à l'article 10 toute sa force. Il faudrait en effet savoir si cette précision n'est pas une restriction. En réponse à M. Larnaude, le délégué français, le Président Wilson avait proclamé qu'il ne s'agissait point de dispenser les Etats-Unis d'intervenir et que, s'ils adhéraient au Pacte, ils interviendraient certainement au cas où l'article 10 serait appelé à jouer, et réciproquement, que la doctrine de Monroe ne prétendait pas ici empêcher la Société des Nations d'intervenir, le cas échéant, en Amérique. La délégation française avait alors essayé de préciser ces deux importantes promesses par voie d'amendement ; la délégation américaine s'y refusa. Par crainte de voir les Etats-Unis refuser leur adhésion au Pacte, c'est le texte américain qui fut adopté, cela sans grand profit on le sait. D'autre part, le texte même de l'article est bien vague. Qu'est-ce qu'une entente régionale, et en quoi la doctrine de Monroe en est-elle une ? Des déclarations postérieures ont souligné toute l'importance de la question. En 1921, M. Fernandes, (Brésil) affirmait qu'il ne connaissait pas d'entente régionale inspirée de la doctrine de Monroe :

« Le Pacte, par ses termes actuels, reconnaît la doctrine de Monroe pour autant qu'elle a la valeur d'une entente. Cela revient à dire qu'elle est compatible avec le Pacte dans la mesure ou la généralité des Etats intéressés y agréent ».

Par contre en 1923, le délégué chilien, M. Alvarez,

vantait avec force l'efficacité de la fameuse doctrine, les Etats de l'Amérique, grâce à elle, pouvaient se passer de l'article 10.

« On est assez surpris de voir préférer à l'intervention collective de l'article 10, fondée sur une solidarité d'égaux contre le crime d'agression, la garantie hautaine monopolisée par un puissant voisin » (7).

Un autre délégué chilien, M. Villegas, faisait mieux en 1927, en affirmant que rien n'empêchait le Conseil de pouvoir un jour s'occuper des pays non européens. L'année 1928 a apporté quelque précision à ce sujet, c'est d'abord, le 28 février, une importante déclaration du délégué argentin :

« La doctrine de Monroe constitue une doctrine politique des Etats-Unis... Mais il serait inexact, tout à fait inexact de donner... même par voie d'exemple, le nom d'entente régionale à une déclaration politique unilatérale qui n'a jamais, que je sache, été approuvée explicitement par les autres pays américains ».

Un peu plus tard, le Gouvernement de Costa-Rica, demandait, dans le même esprit, que le Conseil précisât l'interprétation de la doctrine de Monroe par la Société des Nations. Le Conseil répondit qu'il n'était nullement question d'affaiblir ni de limiter aucune des garanties stipulées dans le Pacte. Quant à l'interprétation de la doctrine, il affirmait que pour toutes ces ententes visées par l'article 21, une pareille tâche ne concernait que les Etats ayant accepté « inter se » de tels engagements. Cette dernière précision donnait satisfaction aux Etats américains qui croyaient dans la doctrine de Monroe une déclaration unilatérale qui ne les liait point. L'attitude du Conseil, sans enlever au texte toute son ambiguïté, défendait formellement le Pacte en lui laissant toute la force et l'étendue des garanties qu'il contenait. Mais cela ne résout pas entièrement la question. En cas d'application de l'article 10 et des sanctions prévues, bien des difficultés seraient à redou-

(7) Jean Ray, cf. cit. p. 576.

ter en Amérique. Le rôle des Etats continentaux dans les mesures de blocus financier et commercial, l'attitude des Etats-Unis, membres ou non de la Société, voilà deux aspects du problème qui font prévoir une situation bien délicate.

LES EFFORTS POUR SOUTENIR L'ARTICLE 10

Une organisation très forte d'une garantie générale était d'autant plus indispensable en 1920 que la situation de certains Etats n'était plus la même qu'avant-guerre et qu'il s'agissait de remplacer certaines formes de garanties désormais abandonnées. Tel était le cas des Etats perpétuellement neutres en 1914, la Belgique, le Luxembourg et la Suisse dont la neutralité devait être universellement respectée et était garantie par plusieurs grands Etats. La neutralité de la Belgique a été violée en 1914 (remarquons à ce sujet que les autres garants ont fait leur devoir). La Belgique déçue, et qui avant 1914 n'admettait point sans quelque regret son état de sujétion morale et militaire résultant de sa condition de neutralité, y a renoncé après guerre. Le Luxembourg aussi. Le système de garantie générale voulu primitivement par Wilson devait remplacer l'ancien système de neutralité qui s'était avéré insuffisant et qui se trouvait abandonné par deux des bénéficiaires. Le nouveau système qui n'admettait ni tutelle ni égalité entre Etats était un système de garantie mutuelle, basé sur l'égalité juridique de tous les Etats, grands et petits, et sur une réciprocité de services et d'obligations. Pour que ce nouveau système fut efficace, il fallait laisser à l'article 10 du Pacte toute sa force. D'autre part l'article 21 du Pacte admettait la possibilité de certaines ententes régionales (à l'intérieur même de la Société des Nations il y avait possibilité de pacte direct et plus restreint) et non pas générales, entre certains Etats bien déterminés qui s'engageraient réciproquement en cas de besoin à appliquer immédiatement l'article 10 sans attendre les discussions plus ou moins

longues du Conseil et leur résultat. De là l'idée de traités d'assistance mutuelle. C'est en 1923 qu'il en a été discuté — mais là encore de grosses difficultés se sont présentées. Pour obtenir une organisation pratique et rapide de l'assistance mutuelle le gouvernement français proposait des traités particuliers. La Grande Bretagne au contraire voulait un traité général, beaucoup plus vague nécessairement qu'un pacte déterminé entre un petit nombre d'Etats, et surtout plus difficile à établir et à faire accepter de tous. Un pacte général aurait moins de force, contiendrait moins d'obligations précises et strictes qu'une série de conventions particulières. Quant aux liens qui rattachaient l'article 10 au projet d'assistance mutuelle ils furent plus l'une fois affirmés. M. Lebrun, au nom du gouvernement français obtint l'insertion de la phrase suivante dans le Préambule du projet :

« Les Hautes Parties contractantes, désireuses.... de faciliter l'application de l'article 10 du Pacte de la Société des Nations ».....

Mais, et c'était inévitable, le projet rencontra les mêmes résistances que l'article 10 et pour les mêmes raisons, M. Loudon (des Pays-Bas) déclara :

« La question de l'interprétation que tant de Puissances hésitent à donner à l'article 10 du Pacte serait tranchée en ce sens que les signataires ne seront plus libres de se prononcer sur l'existence du casus foederis, ni sur l'existence d'une obligation d'assistance militaire ».

Le projet a échoué parce que les Etats ne veulent pas laisser au Conseil le soin de déclencher leur action.

Les traités de Locarno ont été un essai d'application pratique d'assistance mutuelle et de garantie régionale ; nous avons déjà vu qu'ils marquaient un progrès indéniable vers un règlement juridique et obligatoire. Ils confirment d'autre part le statu quo territorial entre la France, la Belgique et l'Allemagne, et le garantissent contre toute agression. Pourtant ces progrès sont insuffisants : ils n'organisent pas d'une façon assez rigoureuse la sécurité et l'arbitrage, une clause des trai-

tés en empêche l'application aux conflits se rapportant à des faits ou traités antérieurs ; et le fonctionnement des commissions de conciliation fait reculer encore l'intervention d'un règlement juridique. D'autre part la garantie de l'intégrité territoriale n'est pas plus efficace que celle générale, impliquée dans l'article du Pacte (article 10). Le Pacte rhénan prévoit bien l'intervention de certains Etats qui, comme l'Angleterre et l'Italie, sont garants sans être garantis ; mais toute violation du Pacte rhénan doit être constatée par le Conseil, selon la rigoureuse règle d'unanimité. L'Angleterre et l'Italie se trouvent en quelque sorte à la fois juges et parties — ce sont elles qui doivent assistance et elles qui, de concert avec les autres membres de la Société, prononcent s'il y a lieu à intervention. Le *liberum veto* de l'un des deux Etats suffit à arrêter l'action du Conseil ; il est facile aux Etats garants de se délier ainsi de leurs obligations et ces obligations, dépendant finalement de leur bonne volonté, sont pratiquement facultatives. C'est pourquoi on a pu dire que Locarno est une infidélité au Pacte et qu'il eût mieux valu fortifier l'article 10.

L'organisation de l'assistance mutuelle, générale ou particulière est donc nettement insuffisante. C'est d'autant plus regrettable que seule elle permettait, en assurant la sécurité sur des bases internationales, de procéder à un désarmement progressif et général selon le vœu inscrit à l'article 8 du Pacte. Cet article 8 lui-même, en affirmant que le désarmement ne peut être effectué que jusqu'au point compatible avec la sécurité intérieure des Etats et la possibilité d'assurer les engagements internationaux, pose donc que l'article 10 doit avoir autre chose qu'une sanction morale, et prévoit la possibilité d'une action militaire.

« Tout contrat ne vaut au point de vue pratique que par les sanctions qui sont attachées à son observation et qui seules sont susceptibles de forcer la volonté des exécutants de mauvaise foi. Le Pacte des nations ne saurait valoir pratiquement que si les sanctions prévues pour assurer son observation sont assez fortes pour prévenir et réprimer les ruptures éventuelles » (8).

(8) S. Leconte. Les sanctions internationales de la Société des Nations. Toulon, 1924.

Cela est d'autant plus nécessaire que les personnes sujettes du droit international ont une puissance particulière, et que les sanctions doivent avoir une force considérable. La politique française a toujours tendu à assurer ces sanctions et cette force. En 1917 une commission ministérielle française avait dressé un plan d'organisation d'un Etat-Major général international qui dirigerait les contingents militaires appelés en cas d'exécution. Ce projet fut présenté aux travaux préparatoires. Léon Bourgeois présenta le 28 avril 1919 un amendement en ce sens :

« Un organisme permanent sera constitué pour prévoir et proposer les moyens militaires ou navals d'exécution des obligations que la Présente Convention impose aux Hautes Puissances contractantes et pour en assurer l'exécution immédiate dans tous les cas d'urgence... La guerre ne s'improvise pas... En cas de menace d'agression il faut qu'à l'avance, les mesures aient été établies, concertées. Une agression subite ne doit pas pouvoir se produire sur les points dangereux du monde sans que la répression immédiate soit assurée ».

Devant une forte opposition, notamment anglo-saxonne, la proposition française ne fut pas suivie et l'emendement fut repoussé. L'article 10 est ainsi privé de force coercitive. Il faut en cas d'agression un rapport unanime du Conseil, une ratification par les Etats particuliers et la détermination de leur adhésion aux moyens d'assistance prévus sous le contrôle des organismes constitutionnels. Au reste l'histoire des amendements canadiens a suffisamment montré combien certains Etats désiraient éviter toute contrainte au sujet des mesures d'exécution et notamment des mesures militaires. Certains gouvernements ont été plus loin et jusqu'à nier même l'obligation contenue dans l'article 10. La note Américaine du 23 juin 1928 ne la considère que comme une obligation au second degré, cependant entièrement du congrès et du gouvernement de chaque Etat : d'autre part elle considère le Pacte de 1928 de renonciation à la guerre comme limitant les moyens d'exécution internationale. Sur la question de savoir si le Pacte de 1928 supprime la liberté d'action envers l'Etat agresseur, nous savons que, contrairement à la

volonté primitive du gouvernement américain, il a été spécifié, en raison des craintes du gouvernement français, aidé sur ce point par le gouvernement anglais, que l'initiative des hostilités annulait les effets et les avantages du Pacte envers l'agresseur. Il n'en reste pas moins qu'on peut chicaner et soutenir que, dans le choix des mesures laissé à l'appréciation du Conseil pour l'application de l'article 10, le Pacte de 1928 vient apporter des limites, sinon à l'égard de l'Etat attaqué, du moins à l'égard des tiers tentés d'intervenir. Sur toutes ces questions relatives à la guerre défensive et à l'intervention des tiers et du Conseil, l'avenir montrera comment concilier les deux Pactes, dans un sens qui, tout en proscrivant toute violence (n'apportera aucune entrave à l'exécution des mesures de justice internationale.

Dans les difficultés de toutes sortes qui caractérisent les temps présents, il est facile de critiquer ou de dénigrer la Société des Nations et son efficacité, ainsi que celle des textes postérieurs à 1920 qui ont tenté d'amender ou de compléter l'œuvre des traités de paix.

Ces textes, les discussions qu'ils ont provoquées, l'application qui a pu déjà en être faite, ont au moins servi à poser clairement tous les problèmes essentiels et à indiquer dans quel sens les solutions doivent être cherchées : une prédominance de plus en plus marquée du juridique sur le politique, la remise obligatoire de tout conflit, juridique ou non, à des juges qui ne soient pas astreints à la règle d'unanimité et qui aient le pouvoir de juger « *ex-æquo et bono* », de créer le droit là où il manque encore — une Société des Nations qui groupe tous les Etats et où notamment, les Etats-Unis soient représentés (9) la limitation de plus en plus éten-

(9) Notons que la Société des Nations a souvent collaboré avec des Etats non membres (comme les Etats-Unis et la Russie) qui ont envoyé à Genève des observateurs et des délégués extraordinaires. La collaboration américaine au sujet du conflit sino-japonais a été même active et suivie. Depuis l'élection du Président Roosevelt, faut-il croire à un renversement complet de la politique extérieure américaine ? En tous cas, rien ne permet d'espérer l'entrée prochaine des Etats-Unis dans la Société des Nations. Il y aurait trop de résistances à vaincre et le Président

due des souverainetés particulières au profit des organismes internationaux. Pour le moment l'article 10 représente surtout un état de conscience internationale à atteindre qui en soit la meilleure base et la meilleure garantie :

« L'article 10 a une apparence de force qu'on détruirait en assurant qu'il manque de sanctions juridiques. La vraie valeur vient de ce que ses principes seront dans l'avenir une partie de la conscience des Nations. — A ce moment ils auront une valeur plus que juridique, parce que la conscience morale vaut plus que le Droit » (10).

« Les textes les plus impératifs, les textes les plus clairs ne peuvent vivre que si l'opinion du monde est profondément imprégnée de leur nécessité ; c'est opinion qui la leur conserve, c'est l'opinion qui la leur retire, un jour » (11).

Vu : *Le Doyen*,
H. BERTHÉLEMY.

Vu : *Le Président*,
GIDEL.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
Pour le Recteur,
L'Inspecteur d'Académie,
J. PERRON

Roosevelt s'est empressé de déclarer le premier que la Société des Nations actuelle n'est pas celle qu'avait rêvée Wilson.

(10) Actes de l'Assemblée. M. Scialoja. Première commission, 1923, p. 17.

(11) Actes de l'Assemblée. M. Barthélémy. Séances plénières, 1923, p. 80.

BIBLIOGRAPHIE

En dehors des ouvrages et des cours des plus éminents Maîtres de la Faculté, précieux pour toute l'histoire et la définition des tendances générales du droit International, nous avons surtout utilisé la thèse de T. Komarnicki sur l'article 10 du Pacte, très documentée sur les origines de la Société des Nations et l'élaboration du Pacte et déjà très ferme sur l'analyse juridique de l'institution et de la garantie, puis l'ouvrage capital de Jean Roy sur le commentaire du Pacte, et l'ouvrage du même genre d'Olof Hoijer.

Actes de l'Assemblée.

Annuaire de l'Union interparlementaire.

BAKER R.S. — W. Wilson and World settlement. New York, 1922.

BOREL E. — L'acte général de Genève, 1929.

BOURGEOIS L. — Le traité de Paix, 1920.

BOUGENOT A. — Le Protocole de Genève.

BOURUE R. — Towards an enduring Peace, 1914-1916.

BRUNET. — La Société des Nations, Paris 1921.

CLAIRBORNE. — Article 10 of the League from a scientific and historical standpoint.

COSENTINI (F. — Préliminaires à la Société des Nations, Paris 1919.

CRUCÉ. — Le nouveau Cynée, 1623.

ESCARRA. — Cours professés au Centre Européen de la Dotation Carnégie, 1933.

FALIKMANN B. — L'arbitrage dans la Société des Nations, Paris, 1932.

FINCK. — The treaty of Peace, 1920.

GEOFFRE DE LA PRADELLE. — Cours sur l'influence de S. D. N., 1932.

- HILL B. J. — Present Problems in foreign policy (New-York et Londres, 1919).
- HOIJER O. — Le Pacte de la Société des Nations. Paris 1926.
- HOUSE and SEYMOUR. — The story of the Peace Conference, Londres 1921.
- Journal Officiel de la Société des Nation. *Passim*.
- T. KOMARNICKI. — La question de l'intégrité territoriale dans le Pacte de la Société des Nations. Paris 1923.
- LALOUEL H. — Les conceptions politiques de la Société des Nations et l'élaboration du Pacte (Revue générale du Droit international Public. 2^e série, t. IV).
- LARNAUDE. — La société des Nations, 1920.
- LANSING. — The Peace negotiations, Londres 1921.
- LECONTRE S. — Les sanctions internationales de la Société des Nations. 1924.
- Mémoire du Comité Suisse sur les bases d'un traité durable.
- MILLER D. H. — The drafting of the Covenant. New-York et Londres, 2 vol.
- MORIAND P. — La Société des Nations et la Suisse. Berne 1919.
- J. RAY. — Commentaire du Pacte de la Société des Nations selon la Politique et la jurisprudence des organes de la Société. Paris 1930.
- Suppléments I et II au livre précédent 1931 et 1932. Cours professés au Centre Européen de la Dotation Carnégie, 1933.
- SCHÜCKING W. — Internationale Rechtsgarantien. Hambourg 1918.
- ABBÉ DE SAINT-PIERRE. — Paix Perpétuelle, 2 vol. Utrecht 1713.
- SCELLE G. — Le Pacte des Nations et sa liaison avec les traités de Paix. Paris 1919.
- SNOW A. H. — A League of Nations according to the American idea. Washington, 1920.
- TAFT H.W. — Occasional papers and addresses of an American lawyer.
- VATTEL. — Le Droit des gens et principes de la loi naturelle appliquée à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains, 1758.
- WILSON. — Messages et discours. Traduction Roustan. Paris, 1919.
- WOOLF S. — The framework of fasting Peace. Londres, 1917.
- Un gouvernement international. Traduction L. Suret. Paris 1916.

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	5
CHAPITRE PREMIER. — Les Rapports du Politique et du Juridique dans l'évolution du Droit International	11
La Société des Nations, organisme juridique et politique	17
CHAPITRE II. — La genèse et l'élaboration de l'article 10. Sanctions et garanties	33
CHAPITRE III. — Analyse juridique de l'article 10 d'après le pacte de Genève	47
CHAPITRE IV. — Les rapports du juridique et du politique depuis 1920	65
CHAPITRE V. — L'article 10, son interprétation. L'influence des considérations politiques	75
L'opposition américaine	78
CHAPITRE VI. — Les amendements canadiens de 1920-1922	83
CHAPITRE VII. — L'application de l'article 10 et la jurispru- dence	97
L'affaire Italo-grecque	98
L'affaire Bulgaro-grecque 1925	101
La protestation éthiopienne de 1926	104
L'article 10 et le conflit sino-Japonais	106
CHAPITRE VIII. — La théorie de l'agression depuis 1920.	115
Les efforts pour soutenir l'article 10	126
BIBLIOGRAPHIE	133

